



Aalto-yliopisto
Insinööritieteiden
korkeakoulu

Antti Kuusiniemi

Asemakaavoitus osana yksityistä hankekehitystä

- Prosessinäkökulma kolmeen tapaukseen

Diplomityö, joka on jätetty opinnäytteenä tarkastettavaksi
diplomi-insinöörin tutkintoa varten.

Espoossa 23.5.2019

Valvoja: Professori Raine Mäntysalo

Ohjaajat: Aija Staffans, Katariina Haigh

Tekijä Antti Kuusiniemi

Työn nimi Asemakaavoitus osana yksityistä hankekehitystä – prosessinäkökulma kolmeen tapaukseen

Maisteriohjelma Master's Programme in Spatial Planning and Transportation Engineering

Koodi ENG26

Työn valvoja Professori Raine Mäntysalo

Työn ohjaajat Aija Staffans, Katariina Haigh

Päivämäärä 23.5.2019

Sivumäärä 106 + 2

Kieli Suomi

Diplomityö käsittelee kunnan ja yksityisen hankekehittäjän yhteistyössä toteutuvaa asemakaavoitusta osana asuinrakennuttamisen ydinprosessia. Työn tavoitteena on prosessinäkökulmaa soveltaen ollut tutkia hankekaavoituksen käytäntöjä sekä tunnistaa siinä ilmeneviä hyviä toimintatapoja ja kehityskohtia. Tapauksittain kohteena on ollut yksityisen hankekehittäjän portfolioon sisältyneet asuinrakennuttamishankkeet Espoossa, Turussa ja Vantaalla.

Kirjallisuusosassa luotiin katsaus hankekaavoituksen toimintaympäristöön. Prosessiajattelua hyödynnettiin lähestymällä prosessia elinkaaren sekä dialektisen, vuorovaikutteisen kehityksen kautta. Näkökulman avulla kerättiin aineistotriangulaation keinoin analysoitu tutkimusaineisto, joka koostui asiantuntijahaastatteluista, kokousmuistioista ja -pöytäkirjoista sekä virallisesta kaavoitusdokumentaatiosta. Kerätyistä aineistosta nostettiin esiin kiinnostavia piirteitä mm. prosessien rajapintojen, resurssien, tavoitteiden ja vuorovaikutuksen teemoista.

Tutkimuksessa tunnistettiin kolme rinnakkaista osaprosessia, jotka jakautuivat maaomaisuuden kehittämiseen, kaavoitukseen ja rakennussuunnitteluun. Havaintona esitettiin, että osaprosessien välisiin mekanismeihin vaikuttavat niin maanomistuksellinen tilanne, osaprosesseihin kiinnitetyt resurssit, kokous- ja päätöksentekomenettelyt kuin organisoitumiseenkin liittyvät erityispiirteet.

Perinteisiä kaavoitusviranomaisen tehtäviä voidaan jo nykykäytännöissä siirtää laajalti yksityisille toimijoille. Riittävällä yksityisellä resursoinnilla voi olla kaavoituksen käynnistävä ja sitä nopeuttava vaikutus. Resurssien osalta erityistä huomiota kohdistettiin toimijoiden kyvykkyyksiin sekä tiedon jakamiseen. Tiedolla on merkittävä rooli yhteistyöhankkeissa; hyvä käytäntö on panostaa oikea-aikaisuuteen, laatuun ja jakamista tukeviin järjestelmäratkaisuihin. Päätöksenteossa korostuu avoimuus, alkuvaiheessa saavutettu tavoitteellinen yhteisymmärrys sekä kokousmenettelyjen ja kirjallisten sopimusten tärkeys. Työn perusteella suunnitelman kattaessa sekä yksityistä ja kunnan omistamaa maata, näyttäytyy alueen suunnittelu markkinavetoisempaan kehittämiseen, joka edesauttaa myös yksityisen toimijan intressien toteutumista osana päätöksentekoa. Hankekaavoituksen suhde kansalaisyhteiskuntaan on haastava, sikäli kun prosessi kehittyy pääasiassa kunnan ja hankekehittäjän vuorovaikutuksessa eikä ”organisaatio” ulotu alueen käyttäjiin saakka. Kytkeä voisi kuitenkin hakea määrittämällä tapauskohtaisesti asiakasarvoa sekä hyödyntämällä hankekehittäjän vahvaa markkinointiosaamista uudenlaisten käytäntöjen muodostamisessa.

Avainsanat asemakaavoitus, hankekehitys, kumppanuus, prosessinäkökulma

Author Antti Kuusiniemi

Title of thesis Detailed land-use planning as part of project development – A process view in three cases

Master programme Master's Programme in Spatial Planning and Transportation Engineering

Code ENG26

Thesis supervisor Professor Raine Mäntysalo

Thesis advisors Aija Staffans, Katariina Haigh

Date 23.5.2019

Number of pages 106 + 2

Language Finnish

The thesis focused on the detailed land-use planning process conducted by co-operation of municipality and the private project developer. The aim of the study, applying the process viewpoint, was to study planning practices and identify good practices and development points. The case study has focused on residential development projects in Espoo, Turku and Vantaa included in the portfolio of a private project developer.

A review of the process environment was created in the literature section. Process thinking was utilized by approaching the process through life cycle and dialectical & interactive development. The processual approach was used to collect research data that was analyzed by means of material triangulation, consisting of expert interviews, meeting memos and minutes, and official zoning documentation. Interesting features considering processes, interfaces, resources, goals, and interactions, were raised from the collected data.

The study identified three parallel sub-processes, which were divided into land-use development, zoning and building design. As an observation, it was suggested that the mechanisms between the sub-processes are influenced by land ownership, resources allocated to the sub-processes, meeting and decision-making procedures, as well as specific organizational features.

The traditional tasks of the planning authority can already be transferred to private operators in the current practice. Adequate private resourcing can have an impact on planning, accelerating it. In terms of resources, attention was paid to capabilities of the actors and to sharing of information. Information plays a significant role in collaborative projects and should be considered in terms of quality, sharing and systems aspects. In decision-making, openness, goal-oriented consensus building in the early stages and the importance of meeting procedures and written agreements are emphasized. Based on the results, when the plan covers both private and public land, the planning process is more market-driven, which also contributes to the realization of the interests of the private operator as part of decision-making. Thus, the relationship between project planning and civil society is challenging, as the process develops mainly through interaction between the municipality and the project developer, and the 'organization' does not reach users in the area. However, coupling could be sought by defining customer value on a case-by-case basis and utilizing the strong marketing expertise of the project developer to create new practices.

Keywords land-use planning, project development, partnership, process approach

Sisällys

1	Johdanto.....	1
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.2	Tutkimusongelman määrittely.....	2
1.3	Tutkimuksen perustiedot	2
1.4	Teoreettinen viitekehys ja aiempi tutkimus	4
2	Teoreettinen näkökulma tutkimuksessa	5
2.1	Prosessi ja muutos käsitteenä	5
2.2	Prosessijohtamisen keskeiset teemat	9
2.3	Prosessin määrittely ja työn rakenne	12
3	Hankekaavoituksen julkis-yksityinen viitekehys	13
3.1	Yksityinen asuinrakennuttaminen.....	13
3.1.1	Asuntomarkkinoista lyhyesti	14
3.1.2	Hankekehityksen pääpiirteet	14
3.2	Hankekaavoituksen julkinen näkökulma	19
3.2.1	Maankäytön suunnittelujärjestelmä.....	19
3.2.2	Asemakaavaprosessin elinkaari	22
3.2.3	Asemakaavoituksen erityispiirteet	23
3.2.4	Asemakaavan suhde rakennuslupamenettelyyn	27
3.3	Toimintaympäristön muutos ja käytäntöjen kehitystarve	27
3.3.1	Julkisen johtamisjärjestelmän kehittyminen.....	28
3.3.2	Markkinaehtoinen suunnittelu ja hankkeistuminen.....	30
3.3.3	Teknologinen murros ja tietointensiivisyys	32
3.3.4	Arviointikriteereistä maankäytön suunnitteluhankkeissa.....	33
3.4	Julkis-yksityinen yhteistyö maankäytön suunnittelussa	35
3.4.1	Yhteistyön luonne ja kumppanuuden määritelmää.....	35
3.4.2	Keskeiset julkis-yksityiset sopimusmenettelyt	37
3.4.3	Toimijoiden välisen yhteistyön erityispiirteitä	39
4	Tapaustutkimuksen toteuttaminen	42
4.1	Metodologia ja tutkimusmenetelmä	42
4.1.1	Tutkimusstrategiasta.....	42
4.1.2	Aineiston keruu ja käsittely	44
4.1.3	Tutkimuskohteiden valinta.....	44
4.1.4	Aineiston laajuus ja käyttö.....	44
4.2	Tutkimuskohteiden yleisesittely	46

4.2.1	Espoon Tuomarilankallio.....	46
4.2.2	Vantaan Kultarikontie.....	49
4.2.3	Turun Kirstinpuisto.....	51
5	Tutkimusaineiston esittely	53
5.1	Tavoitteet ja ohjausvälineet.....	53
5.1.1	Julkis-yksityinen tavoitenäkökulma.....	54
5.1.2	Ohjausvälineiden suhde hankekaavoitukseen	58
5.1.3	Kansalaisosallistumisen erityispiirteet.....	59
5.1.4	Aikataululliset tavoitteet sekä ennustettavuus	62
5.2	Hankkeen organisoituminen ja toimijat.....	63
5.2.1	Hankkeen osapuolet ja roolit.....	63
5.2.2	Yhteistyömenettelyt ja vuorovaikutus	64
5.3	Resursseihin liittyvät erityispiirteet	70
5.3.1	Henkilöstö- ja osaamisresurssit	70
5.3.2	Tiedon jakaminen ja yhteiskäyttö.....	75
5.3.3	Luottamus henkilö- ja toimijatasolla.....	76
6	Tulokset.....	77
6.1	Hankekaavoitusprosessin käynnistymisestä	77
6.2	Hankekaavoituksen elinkaari ja osaprosessien rajapinnat.....	79
6.3	Hankekaavoituksen käytäntöjen analysointi ja kehityskohdat.....	81
6.3.1	Prosessien toiminnot ja resursointi.....	81
6.3.2	Organisoituminen ja toimijoiden roolit.....	84
6.3.3	Päätöksenteko ja suunnitteluratkaisujen muodostuminen	85
7	Johtopäätökset	94
8	Pohdinta.....	98
9	Lähteet	100

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Rakennettua ympäristöä suunnitellaan ja toteutetaan yhä lisääntyvissä määrin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeina. Kaupungistumisen myötä kaupunkirakenteet tiivistyvät, mikä ilmenee täydennysrakentamisen yleistymisenä erityisesti kasvukeskuksissa. Samalla rakentaminen painottuu yhä useammin yksityisten omistamalle maalle, mikä lisää osaltaan tarvetta kehittää alueita ja laatia niitä koskevia suunnitelmia julkisen ja yksityisen toimijan yhteistyönä (Ekroos, Katajamäki, Kinnunen, Lehtovuori & Staffans, 2018). Julkis-yksityisissä yhteistyöhankkeissa ei sinänsä ole mitään uutta, ja maankäytön suunnittelun yhteydessä tämä julkis-yksityinen asetelma vaikuttaisi muodostavan lähes ehtymättömän tutkimuskohteen – valikoituihan aihepiiri omankin tutkimukseni aiheeksi. Erääksi selittäjäksi tälle suosiolle voitaneen tarjota kahden hyvin erilaisen intressinäkökulman omaavan toimijan kohtaamista kaavoituksen moniulotteisella demokraattis-taloudellisella pelikentällä. Aihepiirin kiinnostavuutta lisää alati muuttuva toimintaympäristö, joka vaikuttaa osapuoliin eri tavoin.

Kansallinen maankäytön suunnittelujärjestelmämme ja siihen liittyvä kunnan kaavoitusmonopoli muodostaa julkis-yksityisen suunnitteluyhteistyön regulatiivisen viitekehyksen (Mäkinen, 2000; Kurunmäki, 2005). Viime vuosikymmenien aikana perinteinen hierarkkinen normiohjaus on antanut tilaa uudentilaisille hallintotavoille, kuten uudelle julkisjohtamiselle sekä sitä seuranneelle uudelle julkiselle hallinnalle (Virtanen & Stenvall, 2010). Kaupunkisuunnittelun kontekstissa tämä hallintokulttuurin murros on ilmennyt mm. kehittämisvetoisen suunnittelun sekä julkis-yksityisen yhteistyön lisääntymisenä (Mäntysalo & Jarenko, 2012, s. 44; Valtonen, 2017, s. 1). On esitetty, että suunnittelukäytännöt vaihtelevat julkisen ja yksityisen yhteistyössä toteutuvissa hankkeissa verraten usein, vaikkakin kansallinen suunnittelujärjestelmä olisikin lakisääteiseltä pohjaltaan kuntavetoinen (Kurunmäki, 2005; Valtonen ym. 2017).

Yhteistyöhankkeiden yleistyessä korostuu julkisorganisaatiolta edellytettävän yhteiskunnallisen ohjauksen sekä liiketoimintaperustaisen hankekehityksen prosessien rinnakkaisuus ja osittain ristiriitaisetkin tavoitteet (Ekroos ym., 2018). Maankäytön suunnitteluun liittyy strategisen tason prosesseja, jotka kytkeytyvät myös operatiivisen tason kaavoitukseen. Hankekaavoissa olennainen rakennuttamisnäkökulma kytkeytyy vahvemmin maankäytön suunnitteluun, mikä luo kiinnostavan asetelman tutkimukselle. Aiempi tutkimus (Mäntysalo & Roininen, 2009; Mäntysalo & Jarenko, 2012, s. 48; Valtonen ym. 2017; Pokkinen, 2017) on osoittanut, että julkis-yksityisen yhteistyön ja maankäytön ohjausjärjestelmän välinen suhde on nykyisessä suunnittelukäytännössä jokseenkin epäselvä.

Erään lähestymistavan tähän aihepiiriin tarjoaa prosessiajattelu ja juuriltaan liiketoiminnan kehittämiseen suunnattu prosessijohtamisen metodiikka. Maankäytön suunnittelussakin

kyse on pohjimmiltaan prosessien kohtaamisesta elinkaariensa eri vaiheissa; tällöin prosessinäkökulma soveltuu lähestymistavaksi tähän problematiikkaan verraten hyvin (mm. Väyrynen, 2010).

1.2 Tutkimusongelman määrittely

Tutkimuksen viitekehyksen muodostaa kunnan ja yksityisen hankekehittäjän yhteistyö uuden asuinalueen suunnittelun asemakaavavaiheessa. Lähtökohtana on, että asemakaavaprosessi muodostaa hankkeen suunnitteluvaiheen lakisääteisen rungon, johon hankekehityksen toiminnot kytkeytyvät prosessin eri vaiheissa. Työssä tutkitaan asuinrakennuttamiseen painottuvien hankkeiden avulla luonteeltaan juridis-hallinnollisen asemakaavaprosessin ja liiketoimintaperustaisen hankekehitysprosessin kohtaamista niin sanotun hankekaavoituksen kontekstissa. Tutkimuksessa painottuu prosessin elinkaari sekä tavoitteiden muodostuminen ja saattaminen maankäyttösuunnitelmiin kunnan ja hankekehityksen vuorovaikutuksessa.

Tutkimuksen tuloksena syntyy sekä visuaalista että sanallista prosessikuvausmetodia yhdistävä kuvaus hankekaavoitusprosessista. Työssä kuvataan hankekaavaprosessin toimintaympäristöä ja luonnetta, pyrkien hahmottamaan hankekaavoituksen nykykäytäntöjä ja keskeisiä tunnuspiirteitä. Kuvaukset perustuvat aineistotriangulaation keinoin tuotettuihin päätelmiin, yhdistäen julkisia dokumentteja, kuten kokous- ja päätöspöytäkirjoja, sekä puolistrukturoidun haastattelumetodin avulla kerättyä kvalitatiivista aineistoa. Tutkimusongelman ratkaisussa hyödynnetään seuraavaa tukikysymystä, joka jäsentyy tarkemmin prosessinäkökulman (luku 2) myötä: *Mitä hankekaavoitus on ja minkälaisista käytännöistä se pääpiirteissään muodostuu?*

Nykytilan kuvausta täydentävän osan tavoitteena on tunnistaa hankekaavoitukseen liittyviä synergioita sekä mahdollisia kehityskohtia. Kehitysnäkökulma perustuu tuotettuihin kuvauksiin, puolistrukturoidun haastattelumetodin avulla kerättyyn kvalitatiiviseen aineistoon sekä työn kirjallisuuskatsaukseen. Tutkimuksen toisessa osassa pyritään vastaamaan seuraavaan kysymykseen, teoriaosuudessa esiteltävää prosessinäkökulmaa soveltaen: *Mitä hankekaavoituksen käytäntöihin liittyviä hyviä käytäntöjä ja kehityskohtia prosessinäkökulman avulla voidaan tunnistaa?*

Oheisten kysymysten lisäksi tutkitaan yleispiirteisesti valittujen prosessijohtamisen teorioiden soveltuvuutta tutkimusongelman ratkaisemisen työkaluna. Tätä varten ei ole muotoiltu ongelmaa tarkentavaa tutkimuskysymystä.

1.3 Tutkimuksen perustiedot

Aiheen rajaus

Työn toissijaisena tavoitteena on tutkia asemakaavavaiheen suhdetta sitä edeltäviin ja seuraaviin vaiheisiin. Tätä tarkastelua tehdään kuitenkin vain siinä laajuudessa, kuin se havaitaan tutkimuksen edetessä perustelluksi. Kokonaisvaltaiseen prosessikehitykseen sisältyy

usein myös uuden, parannetun prosessin esittäminen sekä sen pilotointi. Tämä vaihe on rajattu työn ulkopuolelle; kehitysajatuksia nostetaan esiin yleisemmällä tasolla.

Tutkimusintressi

Tutkimus on ollut osa Aalto-yliopiston ja Business Finlandin (entinen Tekes) Urbs-data yhteistyöhanketta. Työ on laadittu Bonava Suomi Oy:n tilauksesta. Bonava on asuinrakentamisen kehittämiseen keskittynyt toimija, joka irtautui NCC konsernista vuonna 2016. Yritys on tällä hetkellä Pohjois-Euroopan johtava asuntorakennuttaja, jonka toimialueena on Suomen lisäksi Ruotsi, Saksa, Tanska, Norja, Pietari, Viro sekä Latvia. Bonavan konsernin liikevaihto on ollut vuonna 2018 noin 1,37 miljardia euroa, josta Suomen osuus noin 200 miljoonaa euroa. Tilaajan intressinä on ollut tutkia toteutuneita asemakaavahankkeita yhteistyön näkökulmasta ja selvittää, miten hankkeet ovat käytännössä toteutuneet ja mitä niistä voisi oppia.

Tutkimuksen rakenne

Tutkimusraportin rakenne on lineaaris-analyttinen; aluksi esitellään tutkimuksen lähtökohdat ja edetään teorian esittelystä kirjallisuuskatsaukseen. Tätä seuraa tutkimusstrategian esittely, jossa esitellään tutkimuksen metodologiaa sekä aineistoa. Menetelmien kuvauksen jälkeen esitetään tutkimuksen keskeisimmät tulokset. Johtopäätöksissä tutkimus vedetään yhteen ja esitetään vastine työn johdannolle.

Käsitteitä

Tutkimuksen keskeiset käsitteet ovat *asemakaavaprosessi* ja *hankekehitys* ja edelleen *hankekaavoitus*. Työn rakenne perustuu näiden käsitteiden ympärille muodostuvaan tematiikkaan. Lähtökohtana on, että asemakaavaprosessi toimii runkona, johon yksityinen hankekehitys kytkeytyy. Tällainen lähestymistapa on mahdollinen, koska kaavaprosessi on suunnittelujärjestelmässä lakisääteisesti määritetty ja siten yhteneväinen kansallisella tasolla. Tutkimus jäsentyy näin loogisesti asemakaavan lakisääteisten vaiheiden ympärille kussakin, eri kuntaa edustavassa tutkimuskohteessa. *Käytännöillä* tarkoitetaan pääasiallisia käytössä olevia toimintatapoja, joita ilmenee hankekehityksen ja kunnan yhteistyössä.

Organisaatiolla tai *hankeorganisaatiolla* viitataan kunnan ja yksityisen sektorin edustajista muodostuvaan tilapäiseen toimintayksikköön. Käsite ei sisällä kansalaisulottuvuutta. Käsite *yhteistyömenettely* kattaa tässä tutkimuksessa kaikki yhteistyön piirteitä omaavat toimintamallit. Näin ollen myös yleinen käsite *kumppanuus* on yksi yhteistyön muoto muiden joukossa. *Yksityisellä sektorilla* viitataan yritystoimintaan ja yksityiseen omistukseen perustuvaan yhteiskunnan osaan, jonka toiminnalla on myös liiketaloudellisia tavoitteita. *Julkeista sektoria* edustaa paikallistason toimijana kuntaorganisaatiot. Prosessijohtamisen käsitteitä avataan raportissa tarkemmin tilannekohtaisesti, mikäli se koetaan tarpeelliseksi.

1.4 Teoreettinen viitekehys ja aiempi tutkimus

Prosessijohtaminen on menetelmäpankki, jota voidaan soveltaa laajalti eri sektorien toiminnan analysoinnissa. Prosessiajatteluun liittyy useita tekijöitä, jotka ovat soveltaen tuotavissa maankäytön suunnittelun ja myös hankekaavojen toimintaympäristön yhteyteen. Asemakaavaprosessin vaiheiden ohella prosessinäkökulman avulla on mahdollista avata vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön, informaatioon ja tietoresursseihin, toimijoiden rooleihin sekä tavoitteisiin liittyviä erityistekijöitä. Tässä työssä sovelletaan osittain Van de Venin & Poolen (1995) käsitystä muutosmekanismeista sekä prosessijohtamisen näkökulmaa useisiin suomalaisiin lähteisiin perustuen (Kai Laamanen, 2003; Olli Lecklin, 2006; Jouko Hannus, 1993). Lisäksi sovelletaan Julkisen hallinnon suosituksen (JHS 152) mukaista prosessitytologiaa.

2000-luvulla on tehty verraten runsaasti julkisen ja yksityisen väliseen suunnitteluyhteistyöhön keskittyvää tieteellistä tutkimusta. Aihepiirin tutkimus painottuu usein aluekehitykseen eikä niinkään yksittäisiin asemakaavahankkeisiin. Kaupunkisuunnittelu tutkimuksessa yhteistyötä on lähestytty organisaatioteorioiden kautta, soveltamalla esimerkiksi prosessijohtamisen teorioita sekä systeemi- ja kompleksisuusajattelua. Toisaalta nämä teorialat sivuavat toisiaan hyvin vahvasti. Lähestymistavat tarjoavat varsin toimivia työkaluja suunnitteluyhteistyön verkostojen, toimijoiden välisten vuorovaikutussuhteiden ja muiden keskeisten ilmiöiden tutkimukselle. Tutkimusmetodina on usein käytetty tapaustutkimusta, jossa kvalitatiivinen tutkimusaineisto on kerätty asiantuntijahaastattelujen avulla, mutta lisäksi myös mm. simulaatioita hyödyntämällä.

Prosessinäkökulmaa on sovellettu Espoon Suurpellon tapaustutkimuksessa SimLab-tutkimusprojektissa, jossa päätoimijoina ovat olleet Business Finland Oy (entinen Tekes) sekä Aalto yliopisto (OPUS-tutkimushanke). Osana hanketta, Erja Väyrysen väitöstyössä esitetään hankesuunnittelun ja -toteutusvaiheen kattava prosessimallinnus, joka perustuu simulaatiomenetelmän kautta tuotettuun aineistoon. Tutkimustulokset vahvistavat olettamusta, että yksityisen hankekehittäjän toimintaketjun ja kunnan prosessin rinnakkaisen vertailun avulla on mahdollista tuoda esiin tärkeitä syy-seuraus-suhteita ja kytköksiä (Väyrynen, 2010). Leena Soudunsaari (2016) on tutkinut väitöstyössään vuorovaikutteista alueiden käytön suunnittelun toimintakulttuuria ja käytäntöjä suomalaisessa maankäytön suunnittelussa. Tutkimus tarjoaa prosessinäkökulmaa soveltaen näkökulmia julkisen ja yksityisen rajapintoihin, painottaen suunnittelujärjestelmän ja käytäntöjen edellytyksiä vuorovaikutteisen ja demokratialähtöisen suunnittelun kannalta.

Julkis-yksityistä asetelmaa on tutkittu mm. Kimmo Kurunmäen väitöstyössä, jossa tematiikkaa lähestytään kehittämisalue -konseptin kautta (Kurunmäki, 2005). Kurunmäki tarkastelee teemaa suomalaisessa sekä ulkomaisessa suunnittelukontekstissa. Hänen mukaansa maankäytön suunnittelu voidaan jakaa kolmeen luokkaan suunnittelukäytäntöjen perusteella. Näitä ovat kunnan harjoittama kaavoitus, kunnan ja yksityisen harjoittama kaavoitus sekä erikoisjärjestelyt, joilla Kurunmäki viittaa tutkimuksessaan MRL 15 § mukaiseen kehittämisalueeseen. Myös Harry Edelman (2007) on tutkinut asiantuntija-

osapuolten yhteistyötä Urban Design Management -väitöstyössään. Tutkimuksessa painotetaan intressien ja toiminnan vaikutuksia kaupunkisuunnittelun ja hankekehityksen toteutumisessa. Julkis-yksityistä kumppanuutta kaupunkisuunnittelun ja aluekehityksen kontekstissa on tutkittu myös DECOMB-tutkimushankkeessa (2006) sekä Vuoreksen kaupunginosan kehitystä analysoivassa Beyond Vuores-hankkeessa (2008). Maankäytön suunnittelun luonnetta suunnitelma- ja kehitysvetoisena toimintana on käsitelty Valtosen ym. toimesta vuonna 2017 valmistuneessa tutkimuksessa. Tutkimuksessa todetaan, että maankäytön suunnittelu voi olla yksityisten vetämää myös kuntavetoisessa suunnittelujärjestelmässä. Toista tuoreempaa, pääosin systeeminäkökulmasta johtavaa tutkimusta edustaa Pia-Sofia Pokkisen (2017) Aalto-yliopiston arkkitehtuurin laitoksen diplomityö ”Kunnan ja yksityisen hankekehittäjän kumppanuus asemakaavavaiheessa”. Pokkinen käsittelee työssään Tampereen Härmälänrannan asemakaavoitusta julkisen ja yksityisen hankekehittäjän kumppanuuden näkökulmasta. Hän soveltaa tutkimuksessaan Pirjo Ståhlen & Kari Laennon (2000) systeemiteoriaan perustuvaa kumppanuusteoriaa, josta lähteaineiston tuottajat käyttävät nimitystä ”strateginen kumppanuus”.

2 Teoreettinen näkökulma tutkimuksessa

Hankekaavaprosessin ydintoimijoista muodostuva ryhmä rinnastuu tutkimuksessani hankeorganisaatioon. Tätä kokonaisuutta pyrin lähestymään prosessiajattelun avulla. Kyse on siten sekä toimijoiden organisoitumisen että itse prosessin analysoinnista. Leena Soudunsaari on käsitellyt väitöstyössään prosessuaalisen suunnittelun ominaispiirteitä vuorovaikutteisessa suunnittelussa (Soudunsaari, 2016, s. 47). Hän tuo esiin, että prosessilähtöinen suunnittelu pohjautuu johtamis- ja organisaatioteorioihin, joskin teorioiden määrittelyt vaihtelevat riippuen eri tieteenalojen painotuksista. Hän viittaa Erja Väyrysen (2010) väitöstutkimukseen, jossa Väyrynen korostaa prosessuaalisen lähestymistavan painotusta esimerkiksi muutoksen ja ilmiöiden kehittymisen, mutta myös itse prosessin rakenteen, toiminnan ja hallinnan analysoinnissa (Soudunsaari, 2016, s. 47). Tässä työssä ilmenee elementtejä molemmista lähestymistavoista, joten näkökulma on sinänsä hyvinkin holistinen.

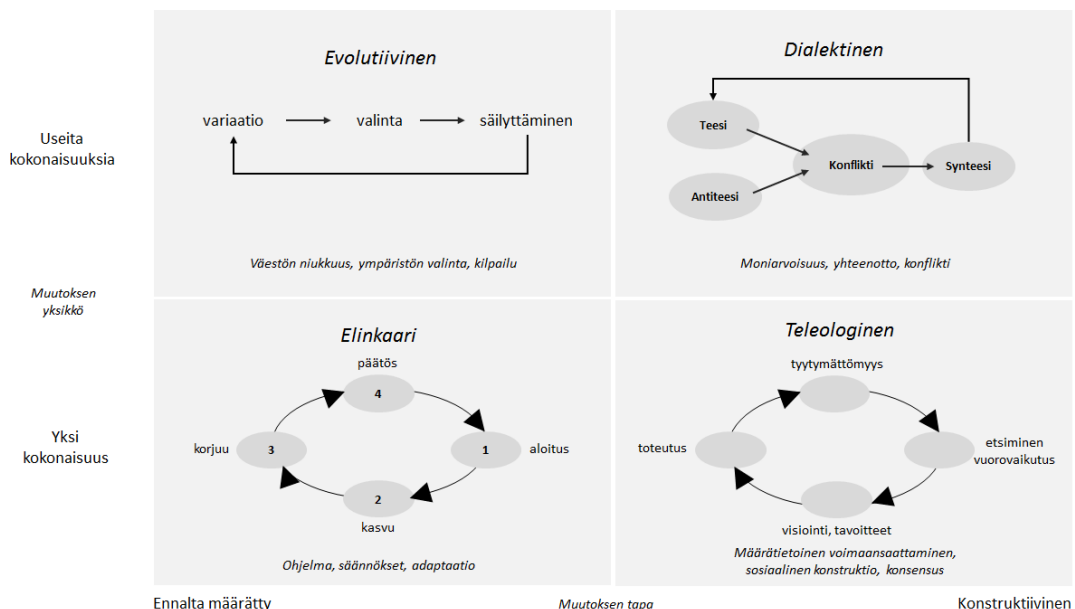
2.1 Prosessi ja muutos käsitteenä

Prosessiteoreetikko Andrew Pettigrewn¹ mukaan prosessiajattelu pohjautuu perusoletukseen, että sosiaalinen todellisuus (*social reality*) on jatkuvassa muutostilassa (Pettigrew, 1997, s. 338). Eli vuorovaikutteisessa ympäristössä staattista ”vain olemista” ei oikeastaan esiintyisi. Ajattelutapa on tällä tasolla abstrakti, mutta nähdäkseni se toimii pohjana kaikille prosessien hallintaan ja kehitykseen pyrkiville aikomuksille; kyse on ennen kaikkea muutoksesta, oli kyseessä sitten organisaation toiminta tai vaikkapa laajempi yhteiskunnallinen kehityskulku. Pettigrewn mukaan prosessitutkimuksessa käsitellään kolmea ulottuvuutta; 1) sisältöä, johon tutkimusintressi kohdistuu, 2) kontekstia, jossa ilmiö esiintyy sekä 3)

¹ Andrew Pettigrew on eräs prosessinäkökulman pioneereista organisaatioiden johtamisen kentällä.

prosessia itsessään. Pettigrew korostaa edelleen näiden ulottuvuuksien välisiä aikasidonnaisia yhteyksiä ja vuorovaikutusta (Pettigrew, 1997, s. 339).

Organisaatioiden muutosta ja kehitystä kuvaavat teoriat avaavat monipuolisen näkökulman prosessien tutkimiseen. Yksinkertaisimmillaan prosessi käsitetään vaiheittaiseksi toimintoketjuksi, jolla on selkeästi määriteltävissä oleva lopputulos (Van de Ven & Poole, 1995, s. 513). Yksinkertaisten prosessien rinnalla voidaan puhua yleisesti monimutkaisista, eli kompleksisista² prosesseista. Lähtökohtana on, että kompleksinen prosessi eroaa vaiheittaisesta prosessista olemalla usein ”enemmän kuin osiensa summa”. Tiivistetysti tämä tarkoittaa, että prosessiin liittyy tekijöitä, jotka eivät selity pelkästään prosessin vaiheita tunnistamalla (Pettigrew, 1997, s. 339). Tämä on usein tilanne, kun kyseessä on asiantuntijatyöhön liittyvät (sosiaaliset) prosessit; läsnä on siten inhimillisiä tekijöitä ja vuorovaikutteisia elementtejä, jotka eivät juurikaan istu mekanistiseen prosessimalliin (mm. Luukkonen, Mykkänen, Itälä, Savolainen & Tamminen 2012, s. 78).



Kuva 1. Muutosmekanismit (mukaillen Van de Ven ja Poole 1995).

Van de Ven & Poole (1995, s. 514) ovat määritelleet neljä organisaatioiden muutosta ja kehitystä kuvaavaa ideaalityyppiä, joilla voidaan tarkastella muutoksen ja edelleen prosessien toimintamekanismeja. Neljä tyyppiä kuvaavat prosessien käynnistysmekanismeja, ”muutosmoottoreita”, jotka toimivat prosessin käynnistävinä tapahtumina tai ilmiöinä. Tutkittava ilmiö voi ilmentää yhtä tai useampaa teoreettista ideaalia (Van de Ven & Poole,

² Prosesseja käsitteellistettäessä päädytään väistämättä myös *systemien* maailmaan. Systemiajattelun voidaan nähdä rinnastuvan prosessiajatteluun; systemillä viitataan yleensä johonkin joukkoon irrallisia osia, jotka järjestellään tai ne järjestyvät tietyn tarkoituksen toteuttamiseksi (Laamanen, 2009, s. 36). Systemiteoriaa ei käsitellä tässä työssä laajemmin, mutta tiedostetaan, että prosessikehityksessä on pohjimmiltaan kyse systemisyyden ymmärtämisestä.

1995, s. 517). Tämä teoreettinen näkökulma soveltunee nähdäkseni niin makro- kuin mikrotason muutoksen analysointiin. Avaan seuraavaksi näiden neljän ideaalin toimintalogiikkaa ja arvioin niiden soveltuvuutta oman tutkimukseni viitekehykseen.

Elinkaarimalliin (life cycle) perustuva prosessi voidaan luonnehtia lineaaris-mekanistiseksi, ennalta määriteltävissä olevaksi toimintoketjuksi. Tällaisen prosessin taustalla on jokin määrätty muutosta sääntelevä logiikka (Van de Ven & Poole, 1995, s. 515). Van de Venin & Poolen mukaan organisaatioissa tällaiset prosessit ovat usein instituutioiden sääntöjen määrittämiä, mutta he nostavat esiin, että sekä sisäisellä että ulkoisella toimintaympäristöllä on vaikutus prosessiin. Organisaation ”koodi” kuitenkin istuttaa sisä- ja ulkosyntyiset syötteet osaksi ennalta määrättyä logiikkaa (Van de Ven & Poole, 1995; Sotarauta, 2004, s. 289). Elinkaarimallissa muutos käsitetään yhden organismin tai organisaation (*entity*) prosessuaaliseksi kehitykseksi, jossa prosessi kehittyy ja kypsyy, kunnes se saavuttaa päämääränsä. Muutoksen luonne on kumulatiivista ja konjunkttiivista, tällöin kussakin kehitysvaiheessa syntyvät ominaisuudet siirtyvät eteenpäin, prosessin määräämällä logiikalla. Näkökulman merkittävin ongelma liittyyneen ehtoon, jonka mukaan toimintayksikkönä on homogeeninen kokonaisuus. On siten perusteltua esittää, että elinkaariajattelu ei sellaiseen ole riittävä lähestymistapa työn problematiikkaan. Elinkaarta tutkimalla voidaan kuitenkin tunnistaa prosessin keskeisiä toimintoja sekä näiden välisiä liitoksia. Tämä on yleinen tapa mallintaa mm. julkisen hallinnon prosesseja (ks. JHS 152).

Teleologisessa prosessissa muutos on päämäärän ohjaamaa. Van de Venin & Poolen mukaan kehitys etenee tavoitteen hakemisena, asettamisena, toteuttamisena sekä arviointina. Teleologinen muutos on oppivaa, ja siinä kehitys etenee systemaattisesti alkutilasta kohti loppua (Van de Ven & Poole, 1995, s. 516, 523). Prosessi nähdään muuntautumiskykyisenä; ennalta ei voida määrittää, mitä polkua seuraamalla lopputulos kulloinkin saavutetaan (ei määrättyä sisäistä logiikkaa). Van de Ven & Poolen mukaan teleologisen muutoksen edellytyksenä on organisaation yhteinen näkemys toiminnan tavoitteesta ja halukkuus toimia yhteistyössä, yhtenä organismina. Van de Ven & Poole korostavat prosessin toimintojen ja lopputuloksen suhdetta; olennaista on se, millä keinoilla ja saavutuksilla päämäärä voi toteutua. Esimerkiksi prosessin sosiaalinen konstruktio, päätöksenteko sekä tavoitteen asettamisen menettelyt saattavat olla tällaisia tunnistettavissa olevia tekijöitä. Teleologisessa muutoksessa instituution itsessään asettama viitekehys sekä resurssit ovat kehitystä rajoittavia tekijöitä (Van de Ven & Poole, 1995, s. 516, 523). Nämä tekijät ovat omiaan aiheuttamaan muutoksia prosessiin niin sisä- kuin ulkosyntyisinä. Näkökulma soveltuneen asemakaavatasoisen hankekaavoituksen viitekehitykseen hyvin, mikäli tavoitteena on tutkia osapuolten toimintaa tavoitelähtöisenä kehittämisenä.

Dialektinen mekanismi voi selittää monitoimijaisessa ympäristössä tapahtuvaa muutosta. Tällaiset prosessit ovat ennen kaikkea vuorovaikutteisia ja mahdollisia vain, kun kokonaisuudessa on läsnä useita muutosvoimia. Filosofissa dialektinen prosessi on luonteeltaan yhteisymmärrystä tavoitteleva, mutta sisältää väittelyasetelman. Dialektinen prosessi perustuu teesiin, antiteesiin sekä näiden synteysiin. Van de Venin & Poolen (1995, s. 517) mukaan keskeinen logiikka rakentuu teesin ylläpidosta, sen mahdollisesta korvautumisesta

antiteesillä tai synteisillä. Muutos pohjautuu Van de Venin & Poolen mukaan sisä- ja ulkosyntyisiin konflikteihin, jotka toimivat muutoksen käynnistäjinä; prosessissa syntyy siten konstruoituja ominaisuuksia. Dialektiikka liittyy vahvasti konfliktinhallintaan, jossa ideaali synteisi lienee *win-win* -tilanne, eli teesin ja antiteesin kompromissi. Vastavuoroisesti, *win-lose* -tilanne muodostunee, mikäli voimasuhteissa vahvempi ylläpitää teesiä tai syrjäyttää teesin antiteesillä. Kun prosessin nykytilaa pidetään yllä, on kyse siten tasapainotilasta, kun taas teesin korvaaminen antiteesillä tai synteisillä tarkoittaa aina muutosta – joko huonoon tai hyvään (Van de Ven & Poole, 1995, s. 517). Näkökulmaa voidaan soveltaa, kun tutkitaan konflikteja; tämän takia se soveltunee hyvin kaavoituksen ja vuorovaikutteisen asiantuntijayhteistyön tutkimiseen, kun halutaan selvittää eri tekijöiden merkitystä ominaisuuksien muodostajana. Dialektista muutosta ei tule ymmärtää vain negatiivisena vastakkainasetteluna, vaikkakin tällainen konnotaatio siihen usein yhdistetään.

Neljannen muutosmoottorin muodostaa *evolutiivinen* prosessi. Kuten evoluutioteoriassa, organisaatio on tällöin oppiva ja ympäristössä tapahtuviin muutoksiin sopeutuva prosessi, jonka ominaisuudet kehittyvät olosuhteiden vaikutuksesta (Van de Ven & Poole, 1995, s. 518). Prosessi on ympäristönsä määrittämä kokonaisuus, jossa ominaisuudet muuttuvat pääpiirteissään variaation, valinnan ja säilyttämisen kautta. Evolutiivinen kehitys etenee ja kumuloituu ilman lukittua päämäärää; keskiössä on *kilpailu* ja *selviytyminen*, ”taistelu” resursseista. Evolutiivista näkökulmaa voidaan hyödyntää tutkimalla prosessin kykyä mukautua sisäiseen ja ulkoiseen muutokseen; tässä suhteessa ympäristötekijät ovat keskeisessä roolissa (Van de Ven & Poole, 1995, s. 525). Käsitän evoluutioteoriaan³ pohjautuvan lähestymistavan soveltuvan ennen kaikkea laajemman, pitkäkestoisen aluekehityksen analysointiin (mm. Sotarauta, 2004), en niinkään yksittäisiin ”mikrotason” hankkeisiin, joissa toimijat muodostavat lyhytkestoisia, väliaikaisia hankeorganisaatioita. Toisaalta, eräs evolutiiviseen muutokseen kytkeytyvä olennainen tekijä lienee asiakas (mm. Laamanen, 2002) ja onkin esitetty, että asiakaslähtöisessä prosessijohtamisessa olisi pohjimmiltaan kyse juuri evolutiivisten mekanismien hallinnasta (Laamanen, 2002). Van de Ven & Poole rajaavat evolutiivisen teorian soveltuvan kokonaisuuksiin, joissa osapuolten välillä vallitsee kommensaalinen, ns. ”pöytävierassuhde”. Tämä lienee eräs kumppanuuksilla tavoiteltu etu, jossa osapuolet hyötyvät toisistaan, kuitenkin rajoittamatta toistensa toimintaa (ks. luku 3).

Tutkimuksen ensisijaiseksi näkökulmaksi valikoitui elinkaareen ja dialektiikkaan pohjautuva teoria. Rajausta pohjautuu Van de Venin & Poolen ehdoille, joiden mukaan a) teleologinen muutos edellyttää tavoitteeltaan homegeenisen kokonaisuuden, jossa ei ilmene merkittävää polarisoitumista, b) evolutiivinen teoria edellyttää osapuolten väliltä kommensaalista suhdetta, joka ei nähdäkseni toteudu mm. kunnan monopoliaseman val-

³ Evolutiivinen teoria pohjautuu darwinismiin. Evoluutiota organisaatioiden kehityksessä on tutkittu paljon aluekehityksen (mm. Markku Sotarauta) ja organisaatioiden johtamisen yhteydessä (mm. Pirjo Stähle). Evolutiivinen näkökulma kytkeytyy vahvasti systeemi- ja kompleksisuusteorioihin.

litessa. En kuitenkaan tämän alkuvaiheen olettan perusteella sulje pois muita mekanismeja täysin, vaan viittaa niihin, mikäli selkeä yhteys tunnistetaan (makro- tai mikrotasolla).

2.2 Prosessijohtamisen keskeiset teemat

Muutosmekanismeja voidaan hyödyntää erityisesti prosessin nykytoiminnan analysoinnissa, muutosta selittävänä teoriana. *Prosessijohtamisen* menetelmiä on lukuisia, mutta niitä yhdistää yleisesti tarve sekä selittää että kehittää organisaatioiden toimintaa; termillä viitataan käytännössä prosessien pohjalta tapahtuvaan horisontaaliseen ohjaukseen ja toiminnan organisointiin. Horisontaalisuus viittaa siten prosessorientaatioon, jolla tavoitellaan ei-hierarkkista, ”alhaalta ylös” -syklitkin mahdollistavaa toimintaa. Prosessijohtaminen voidaan nähdä siten myös kritiikkinä perinteistä, funktionaalista⁴ organisaatiomallia kohtaan (Laamanen, 2002, s. 18). Funktionaalinen organisaatio perustuu suljettuihin toimintayksiköihin, joilla on usein rajattu tehtäväkenttä. Laamasen mukaan tämän kaltaisen funktionaalisen rakenteen eduksi voidaan lukea mm. mahdollisuus kehittyä ja erikoistua spesifeillä osa-alueilla sekä työtehtäviin liittyvän vastuun selkeys (Laamanen 2003, s. 15). Rummlerin & Brachen (1991, s. 56) mukaan vertikaalisessa organisoinnissa korostuu erityisesti siiloutumisesta aiheutuvat esteet informaationkululle, eli toisin sanoen horisontaalinen toiminta käsitetään funktionaalista läpinäkyvämmäksi. Yleisiä tunnistettuja riskejä ovat myös yksikkökeskeinen toiminnan kehittäminen, toiminnan päällekkäisyys, resursien heikko kierto, epäselvyys vastuista sekä arvon tuottamisesta (Hannus, 1993; Laamanen, 2003, s. 17; Lecklin, 2006, s. 124).

Arvo ja asiakaslähtöisyys

Edelliset tekijät ovat melko keskeisessä roolissa missä tahansa toiminnassa, jolla tavoitellaan etua tai tuottoa sen eri merkityksissä. Tässä yhteydessä keskeinen prosessijohtamisen tavoite onkin pyrkimys arvonmuodostamiseen, joka ideaalilanteessa konkretisoituu toiminnan tuottamana *lisäarvona*⁵ (Laamanen, 2002, s. 22). Yksityisillä markkinoilla lisäarvo kykeyy olennaisesti yrityksen kilpailukykyyn, eli organisaation kykyyn selviytyä kilpailuilla markkinoilla. Prosessijohtamisella pureudutaankin käytännössä juuri tähän problematiikkaan, tunnistamalla organisaation kilpailukykyyn liittyviä tekijöitä kuten toimintaympäristöä ja asiakkaita, resursseja yms. keskeisiä seikkoja.

⁴ Näin toiminnallisesti järjestäytyneen organisaation taustalla voidaan usein tunnistaa tayloristinen johtamismalli, jossa lähtökohtana on työtehtävien osittaminen ja sitä kautta saavutettu tehokkuus sekä työn valvonta (Laamanen, 2002, s. 15).

⁵ Lisäarvo perustuu marxilaiseen tapaan kuvata työnantajan pidättämää osuutta työn tuottamasta arvosta. Nykyään arvo nähdään kuitenkin erityisesti tiedon, osaamisen ja laadun myötä toteutuvana konstruktiona, joka liittyy vahvasti asiakas-tyytyväisyyteen (mm. Laamanen, 2002). Lisäarvoa on kaikki sellainen, joka lisää asiakkaiden tyytyväisyyttä tuottamalla hyötyä, joka on odotusarvoa korkeampaa (ks. Michael E. Porter, 1985).

Asiakas on sinänsä merkittävin tekijä, joka asetetaan yleisesti prosessijohtamisen keskiöön. Esimerkiksi Laamasen mukaan (2002, s. 22) prosessin tulisi aina lähteä asiakkaasta ja päätyä asiakkaan tarpeiden tyydyttämiseen. On hyvä korostaa, että asiakas on harvoin vain geneerinen ”kuluttaja”. Sen sijaan on yleistä, että prosessi voi sisältää sekä sisäisiä että ulkoisia asiakkuuksia (Hannus 1993, s. 41) prosessin eri vaiheissa. Laamanen & Tinnilä korostavat asiakastyytyväisyyden ohessa asiakaspalautteen merkitystä: *”jokaisella prosessilla on asiakas, jonka palautetta ja tietoa tyytyväisyydestä tarvitaan prosessien kehittämiseen”* (Laamanen & Tinnilä, 2009, s. 25). Asiakkaalle tuotettu lisäarvo on siten eräs prosessijohtamisen keskeisistä mittareista, joka on aiemman tutkimuksen perusteella tuotavissa myös maankäytön suunnitteluun (Väyrynen & Smeds, 2009, s. 122).

Resurssit

Prosessijohtamisessa on olennaisilta osin kyse *resurssien* hallinnasta. Ne muodostavat prosessijohtamisen tematiikassa melko laajan joukon erilaisia osakokonaisuuksia. Yleisesti resursseiksi mielletään fyysisiä tekijöitä (materiaalit, teknologia), mutta näkökulmaa voidaan laajentaa pääoman käsitteen kautta, jolloin resursseja ovat myös ei-fyysiset tekijät, kuten inhimilliset voimavarat ja osaaminen (Laamanen & Tinnilä, 2009, s. 30). Laamasen mukaan (2002, s. 179) organisaatiossa on usein kriittistä osaamista, joka muodostaa keskeisen kilpailukyvyn lähteen. Kriittinen osaaminen kehittyy asiantuntijoiden välisen vuorovaikutuksen kautta, ja johtaa hyvin hallittuna parhaimmillaan strategian mukaisten innovaatioiden syntymiseen. Stählen mukaan kaikki yritysten tuotteet pohjautuvat osaamiseen (1999, s. 76) eikä ilman osaamispääomaa voida puhua kilpailukykyisestä organisaatiosta. Näistä voidaan käyttää myös nimitystä (strateginen) *kyvykkyys* (esim. Hannus, 1993, s. 24; Stähle, Kyläheiko, Sandström & Virkkunen, 2002, s. 25). 2000-luvun tieteellinen keskustelu on käsitellyt yleisesti monimutkaisuuden lisääntymistä (mm. Kurunmäki, 2005; Väyrynen, 2010; Ekroos ym., 2018). Ratkaisuja tähän monimutkaisuuden hallintaan on varmasti useita, mutta erääksi trendiksi on tunnistettu osaamisresurssiin liittyvä erikoistuminen (Laamanen & Tinnilä, 2009, s. 6). Ratkaisuksi kompleksisen toimintaympäristön muutoksen hallintaan tarjoaa verkostossa tapahtuva, asiantuntijoiden välinen yhteistyö sen sijaan, että tavoiteltaisiin kokonaisvaltaista osaamista organisaation sisäisesti. Tätä kautta nähdäkseen pyritään yhdistämään perinteisen funktionaalisen toiminnan edut horisontaalisen yhteistyön käytäntöihin. Laamanen & Tinnilä (2009, s. 6) korostavat verkostomaisen toiminnan käsittämistä arvoa luovana prosessien verkkona⁶, jossa tahot toimivat yhteisen tavoitteen ohjaamina, toisilleen lisäarvoa tuottaen. Kyse lienee siten eräänlaisesta komplementaarista suhteesta, johon aiemmin viitattiin (Van de Ven & Poole, 1995).

⁶ Verkostoitumisella on monia muotoja ja niihin ei tässä työssä syvennytä teoreettisesti. Eräs kiinnostava lähestymistapa organisoitumiseen on strateginen kumppanuus (mm. Pokkinen 2017, Stähle & Laento, 2000).

Hannus korostaa myös asiakasläheisyyttä eräänä strategisen kyvykkyyden⁷ perustyyppinä (Hannus, 1993, s. 24, 29); tällöin ympäristön⁸ muutos ja edelleen reagoitakyvyn merkitys nousee olennaisena seikkana esiin. Hannuksen mukaan osaaminen ja sen mahdollistama reagoitukyky ovat keskeisiä tekijöitä nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä (vrt. muutos asiakastarpeessa); hänen mukaansa merkittävin kyky on lopulta tiivistettävissä organisaation kykyyn aikaansaada muutoksia, olla muuntautumiskykyinen (Hannus, 1993, s. 26). Tässä työssä osaaminen käsitetään pääasiassa osapuolten kyvykkyytenä, joka juontaa eri sektorien ydinosaamisesta (maankäytön suunnittelu ja asuntomarkkinat ja -rakennuttaminen).

Lisäksi on hyvä tunnistaa myös luottamusresurssin merkitys, joka on korostunut yleisesti prosessien johtamisessa ja myös onnistuneen yhteistyön edellytyksenä (Pokkinen, 2017, s. 167). Luottamusresurssista on muodostunut aiemman tutkimuksen perusteella merkittävä tekijä, kun tarkastellaan organisaation sisäisten ja ulkoisten toimijoiden välisiä suhteita. Käsitän luottamuksen ns. sosiaalisesti resurssiksi, joka liittyy sosiaaliseen ja inhimilliseen pääomaan (ks. Putnam, 2006). Tätä kautta luottamuksen teemaa voidaan lähestyä prosessuaalisesti; se on siten osa resurssien johtamista (mm. Hannus, 1993). Luottamusta täydennysrakentamisen yhteydessä tutkineet Santaoja ym. viittaavat luottamuksella osapuolten välisiin suhteisiin, mutta korostavat, että taustalla on yleensä syvempiä institutionaalisia tekijöitä ja edelleen ideologioita (Santaoja ym., 2016).

Prosessien rajapinnat

Prosesseja tunnistamalla kuvataan toiminnan logiikkaa, eli sellaisia seikkoja, jotka ovat olennaisia prosessille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Prosesseja yrityksen laatujohtamisessa tutkineen Lecklinin mukaan prosessijohtamisen perusedellytyksenä on prosessien tunnistaminen mahdollisimman todenmukaisina siinä laajemmassa kontekstissa (Pettigrew, 1997), jossa ne tapahtuvat (Lecklin 2006, s. 128). Kuten Lecklin, myös Hannus korostaa, että prosessien kehittäminen lähtee liikkeelle organisaation yksiköitä leikkaavien ja siten myös ulkopuolelle ulottuvien ydinprosessien tunnistamisesta (Hannus 1993, s. 32). Prosessijohtamisen pioneerit Rummler & Brache (1991, s. 55) ovat lanseeranneet käsitteen ”valkoinen tila”, joka viittaa niihin liitoksiin, jotka vallitsevat prosessin eri toimintojen välillä. Heidän mukaansa lisäarvon tuottaminen mahdollistuu ennen kaikkea tätä näkymätöntä aluetta johtamalla (Rummler & Brache 1991, s. 57). Kuten aiemmin esitettiin, tunnistamalla pelkästään prosessin pääkohtia ja -askeleita ei siis ole mahdollista saavuttaa riittävää tietopohjaa toiminnan tueksi, vaan lisäksi tulisi pyrkiä myös tunnistamaan ne

⁷ Kilpailukykyyn liittyvä käsite *tietopääoma* (Stähle, 2000; Pokkinen, 2017) muodostaa tärkeän resurssin erityisesti asian-
tuntijaorganisaatioissa; sen avulla tavoitellaan kilpailuetua, jonka taustalla on osaamiseen ja tietoon pohjautuva arvontuonti.

⁸ Onko ”asiakas” osa toimintaympäristöä vai elimellinen osa prosessia? Ks. Puustinen, 2006.

rajapinnat⁹, jotka ovat prosessin mekanismien¹⁰ kannalta olennaisia (Pettigrew, 1997). Nämä mekanismit saattavat toisaalta olla näkyviä ja osa tietoista toimintaa, mutta yhtäältä ne voivat olla ominaisuuksia tai piirteitä jostakin etäisemmästä vaikuttajasta (Pettigrew, 1997, s. 339). Van de Venin & Poolen (1995) esittämiä muutosmekanismeja hyödynnetään tutkimuksessa näiden mekanismien tunnistamisessa.

Päätöksenteko ja institutionaalinen epäselvyys

Prosesseihin liittyy yleensä päätöspisteitä, joiden tunnistaminen on olennainen osa prosessijohtamista (ks. JHS 152). On sinänsä selvää, että päätöksillä vaikutetaan prosessien kulkuun merkittävästi. Nostan päätöksenteon osalta esiin institutionaalisen epäselvyyden käsitteen (Maarten Hajer, 2003), joka tarjoaa erään näkökulman päilevien mekanismien problematiikkaan. Tällä Hajer viittaa sellaiseen poliittiseen toimintaan (pätöksentekoon), jota tapahtuu instituutioiden välimaastossa. Osapuolille tämä näyttäytyy usein ennakoimattomana ohjausvaikutuksena. Institutionaalista epäselvyyttä on havaittu kaupunkisuunnittelussakin mm. Santaon, Laineen & Leinon (2016) tutkimuksessa, jossa tutkimusfokus on prosessin sidosryhmien ja viranomaisinstituutioiden välisen luottamuksen rakentuminen täydennysrakentamishankkeessa. Tutkimuksen taustalla nähdään tilanne, jossa asunto-osaakeyhtiö toimii ikään kuin rakennuttajan roolissa, mikä osaltaan voi johtaa tilanteisiin, joissa yksityisen ja julkisten toimijoiden positiot ja toimintatavat jäävät osapuolille epäselviksi (Santaon, Laine & Leino, 2016).

Näkemykseni mukaan tässä korostuu yhtäältä rakennuttajan suhde kuntaan instituutiona ja erityisesti päätöksentekoon liittyvä epävarmuus yksityisen toimijan näkökulmasta. Toisaalta, epäselvyys saattaa näyttäytyä myös päinvastaisena, jolloin viranomaistaho ei välttämättä ymmärrä esimerkiksi asemakaavaa laativan yhteistyöryhmän poliittista suhdetta omaan organisaatioonsa. Yhtä kaikki, Santaon ym. esittävät Hajeriin viitaten osapuolten välisen luottamuksen¹¹ olevan merkittävä tekijä, joka kohdistuu myös hallinnon prosesseihin (Santaon, Laine & Leino, 2016).

2.3 Prosessin määrittely ja työn rakenne

Kirjallisuuskatsauksessa kuvataan aluksi julkis-yksityistä toimintaympäristöä *viitekehyyksenä*, joka toimii prosessin alustavana kontekstina sekä yleiskuvauksena¹². Tässä käsitellään yksityistä hankekehitystä, maankäytön suunnittelua järjestelmänä sekä toimintaympäristön

⁹ Rajapinnalla viitataan yleisesti sellaiseen prosessin osaan, jossa tapahtuu vuorovaikutusta (JHS 152).

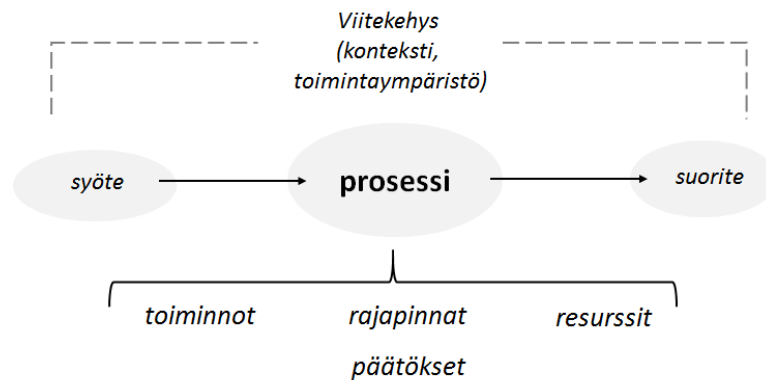
¹⁰ Mekanismeilla Pettigrew viittaa sellaisiin interaktiivisiin elementteihin, joita esiintyy analysoidavan pääprosessin eri tasojen ja kontekstin välisinä linkkeinä (Pettigrew, 1997, s. 339).

¹¹ Myös Pokkinen on tunnistanut tutkimuksessaan institutionaalisen epäselvyyden piirteitä asemakaavoituksen ja julkis-yksityisen yhteistyön suhteessa (Pokkinen, 2017).

¹² Yleiskuvauksen avulla esitetään toiminnan kokonaisuutta sekä keskeisiä ydinprosesseja (Luukkonen ym., 2012, s. 36). Kirjallisuuskatsaus osoitti, että asiantuntijatyötä sisältävien prosessin yksityiskohtainen kuvaaminen ei liene hedelmällistä.

muutosta (luvut 3.1–3.3). Nämä teemat muodostavat lähtökohdan myös prosessin keskeisille *toiminnoille* ja *resursseille*.

Kirjallisen osuuden luvussa 3.4 perehdytään suunnittelukäytännön ja julkis-yksityisen yhteistyön erityispiirteisiin maankäytön suunnittelussa. Tämä viimeinen, julkisen ja yksityisen näkökulman kokoava osa rinnastuu prosessin *rajapintoihin* ja *päätöksiin*. Prosessikäsitteet *syötteet* ja *suorite* kytkeytyvät erityisesti hankekaavoituksen tavoitenäkökulmaan (vrt. ohjausvälineet ja tavoite), mutta osaltaan myös asemakaavan prosessuaalisiin edellytyksiin. Tavoitenäkökulmassa korostuu osapuolten vastuut sekä arvo- ja asiakasorientaatio, jotka eri toimijoilla lähtökohtaisesti kohdistuvat yhteiskunnan eri osa-alueille. Teoreettista typologiaa (Van de Ven & Poole, 1995) sovelletaan prosessin luonteen hahmottamisessa sekä myös kehityskohtien tunnistamisessa. Kuvassa 2 on esitetty tutkimuksessa huomioidut prosessiajattelun ja -kehityksen keskeiset osatekijät.



Kuva 2. Prosessin viitekehys ja sen pääelementit tutkimuksessa.

3 Hankekaavoituksen julkis-yksityinen viitekehys

Seuraavassa kirjallisuuskatsauksessa luodaan näkymä julkis-yksityiseen viitekehukseen. Osion sisältö on muodostunut aihepiirin tutkimukseen ja kirjallisuuteen perehtyen; tämän katsauksen kautta prosessin laajemmaksi viitekehyykseksi on tunnistettu maankäytön suunnittelun julkis-yksityinen toimintaympäristö, sen muutos sekä suunnittelukäytännöt kunnan ja hankekehityksen rajapinnoilla.

3.1 Yksityinen asuinrakennuttaminen

Työssä tarkastellaan hankekehittäjän roolia kaavoituksen osapuolena, mutta myös rakennuttamisprosessiin liittyvänä yksityisoikeudellisena osapuolena. On hyvä korostaa, että hankekehittäjällä on asuinrakennuttamisessa erilaisia rooleja ja vastuuta niin asunnon ostajia, rakentajia kuin yrityksen osakkeen omistajiaakin kohtaan.

3.1.1 Asuntomarkkinoista lyhyesti

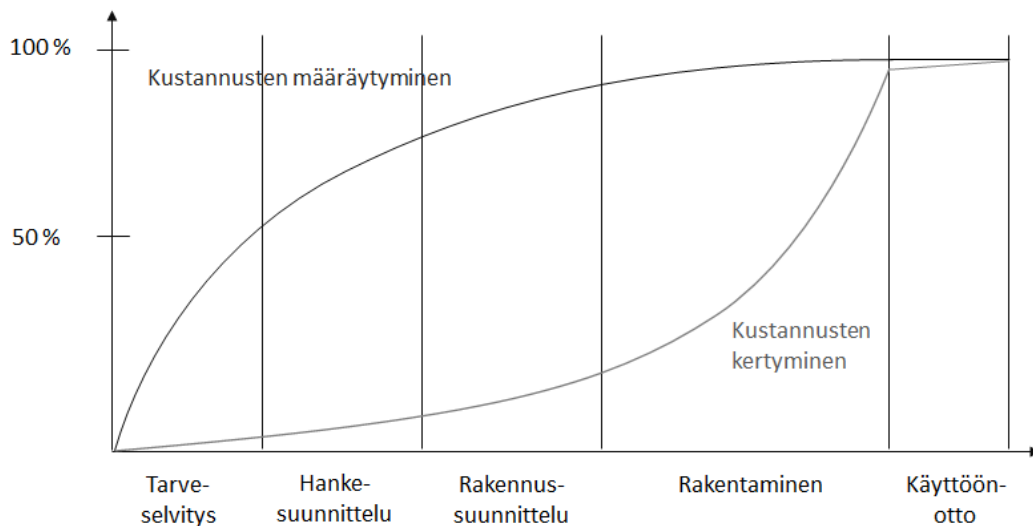
Asuntomarkkinat muodostavat eräänlaisen paikallisen, julkis-yksityisen konstruktion, jossa osallisina ovat useat eri toimijat valtiosta ja kunnista aina yksityisiin asuntorakennuttajiin. On esitetty, että yksityisen sektorin toimintaedellytyksiä sääntelevät yhdyskuntarakenteet muotoutuvat lähtökohtaisesti maankäytön suunnittelun prosesseissa (Loikkanen, 2013, s.1). Rakenteet määrittävät osaltaan siten myös asuntomarkkinoita ja vaikuttavat asuntojen hintoihin ja vaikkapa asumisen laatuun yleisesti. Yhtäältä elinkeinoelämä kytkeytyy kriittisesti asuntomarkkinoihin erityisesti työmarkkinoiden ja työntekijöiden sijoittumisena, toisaalta on selvää, että myös hyödykemarkkinat ovat riippuvaisia kuluttajistaan. Yleistäen voidaan todeta, että maankäyttö vaikuttaa, muun kehityksen ohella, taloudelliseen kasvuun erityisesti yhteiskuntarakenteiden välityksellä, ja asuntomarkkinat ovat olennainen osa tätä laajempaan konstruktiota.

Rakentamisen toteuma on Loikkasen (2013) mukaan entistä riippuvaisempi yksityisistä investoinneista ja toimijoiden aktiivisuudesta maaomaisuuden hankinnassa ja rakennuttamisessa. Tehdyt investoinnit ovat riippuvaisia asunto- ja toimitilakysynnästä sekä näiden synnyttämistä tuotto-odotuksista. Loikkasen mukaan taustalla vaikuttaa alueiden vetovoimaisuus, jonka taustalla on yhdyskuntarakenteen (asukas- ja työpaikkatiheys) ohjausvaikutus tuottavuuteen, palkkatasoon ja palvelurakenteen monipuolisuuteen (Loikkanen, 2013, s. 1).

3.1.2 Hankekehityksen pääpiirteet

Taloudellisesti tarkasteltaessa yksittäisen rakennushankkeen alkuvaihe (kuva 3) on erittäin merkityksellinen; sillä nähdään olevan suurin vaikutus rakentamisen kokonaiskustannusten muodostumiseen¹³ (Junnonen & Kankainen, 2017, s. 10). Kustannuksia kertyy sen sijaan koko hankkeen ajan, pääpainon ollessa hankkeen rakentamisvaiheessa. Tämä määrittymisen ja kertymisen logiikka toimii sinänsä perusteltuna lähtökohtana asuinrakentamisesta ja julkis-yksityistä asetelmaa käsiteltäessä.

¹³ Maanhankinta on merkittävä investointi, joka alkaa tuottamaan siinä vaiheessa, kun asunnot luovutetaan asukkaille. Hankkeeseen sitoutuu näin ollen pääomaa koko suunnittelu- ja toteutusvaiheen ajan (kuva 5). Hankkeen tuloutuminen tapahtuu siinä vaiheessa, kun hankekehittäjällä on valmis¹³, käytössä oleva tuote, eli asuinrakennus (Säira, 2018). Näin ollen hankkeesta saatava tuotto realisoituu vasta verraten pitkän ajan kuluttua siitä, kun rakentamisen reunaehdoista on päätetty asemakaavassa (ja rakennuslupamenettelyssä).



Kuva 3. Rakennushankkeen kustannukset (mukaillen Junnonen & Kankainen 2017)

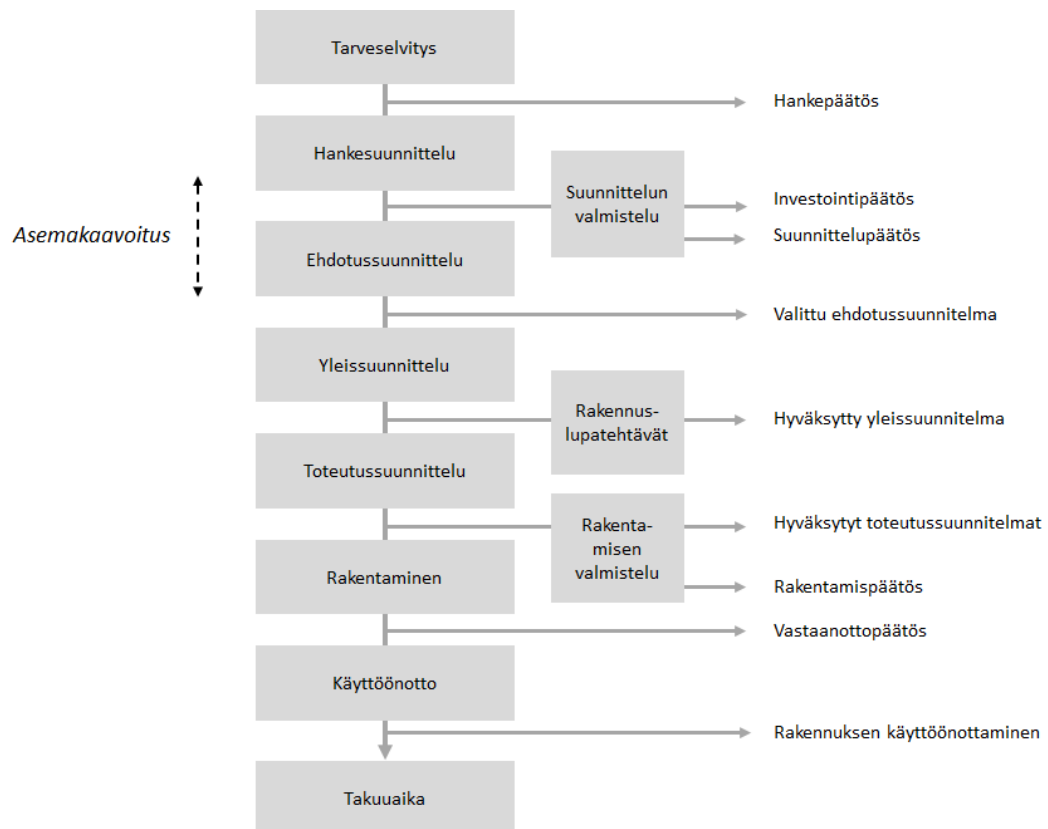
Hankekehittäjän lähtiessä mukaan maankäytön suunnitteluun ja sitä seuraavaan rakennuttamiseen, on taustalla yrityksen strateginen päätös. Hankekehittäjän näkökulmasta asema-kaavaprosessi käynnistyy käytännössä hankekehittäjän strategisen *investointipäätöksen* seurauksena (Junnonen & Kankainen, 2017, s. 10). Rakentamiseen, laajempaan prosessina, sisältyy kuitenkin useita kaavoitusta edeltäviä ja sitä seuraavia toimintoja (kuva 5), joita tässä käydään läpi siltä osin, kuin se todetaan työn kannalta tarkoituksenmukaiseksi.

Rakennuttamishanke jakautuu eri vaiheisiin, jotka lähtökohtaisesti mahdollistavat tarvittavat ohjaus- ja hallintakeinot hankkeen edetessä (Junnonen & Kankainen, 2017, s. 10). Karkealla tasolla rakennushanke voidaan jakaa kolmeen päävaiheeseen, jotka ovat hankekehitys-, suunnittelu- ja rakentamisvaihe (Rouvinen 2012 s. 16; Junnonen & Kankainen 2017, s. 10). Hankekehityksellä¹⁴ viitataan tässä työssä prosessin alkuvaiheen toimintoihin, joiden voidaan nähdä päättyvän rakennuslupavaiheeseen. Kuvassa 4 on esitetty Bonava Oy:n arvoketju, jossa hankekehitystä edeltää maanhankinta ja seuraa kohteen markkinointi ja myynti (Bonava vuosikertomus 2017, s. 34).



Kuva 4. Bonava Suomi Oy:n arvoketju.

¹⁴ Hankekehityksen osalta on tunnistettu, että prosessi saattaa olla eri tavoin järjestetty tahosta riippuen. Tämä luvun tarkoitus on luoda yleistason kuvaus siitä, mitä hankekehityksen prosessiin oletusarvoisesti sisältyy hankkeen alkuvaiheissa. Yleiskuvausta täydennetään työn tilaajan prosessin erityispiirteillä, sikäli kun se nähdään tarkoituksenmukaiseksi.



Kuva 5. Rakennuttamishankkeen vaiheet (Junnonen & Kankainen, 2017, s. 11) sekä asemakaavavaiheen sijoittuminen kokonaisprosessiin.

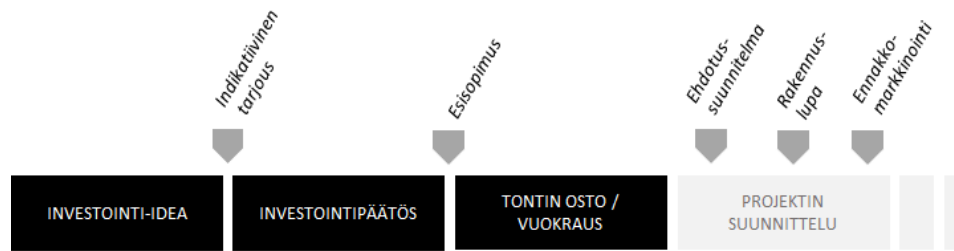
Maanhankinta ja investoinnin suunnittelu

Hankekehittäjän toimintamallissa rakennuttamishankkeen suunnittelu voidaan määritellä ensisijaisesti *investoinnin suunnitteluksi* (Siira, 2018¹⁵). Tämä näkökulma tuo mukanaan tiettyjä käsitteellisiä eroavaisuuksia ns. perinteiseen rakennuttamisprosessiin verrattuna. On kuitenkin hyvä nostaa esiin eräitä RS-järjestelmän erityispiirteitä. Järjestelmällä viitataan rahalaitosten 1970-luvulla perustamaan asunnonostajan suojajärjestelmään, joka koskee asuntojen uudistuotantoa ja siihen verrattavaa tuotantoa (Kasso, 2014, s. 230). Kasson mukaan nykyisessä asuntokauppalaissa (843/1994) on kyse RS-järjestelmän juridisesta ilmentymästä (Kasso, 2014, s. 230).

Perinteisessä, RT-mallin mukaisessa, prosessissa hankkeen alkuvaiheessa laaditaan *tarveselvitys*, jolloin määritellään alustavasti hankkeen yleisiä tavoitteita ja laaditaan hankepäätös (Junnonen & Kankainen, 2017, s. 18). Investointipainotteisessa toimintamallissa tämä rinnastuu käytännössä *ideointivaiheeseen*, jossa selvitetään maa-alueen soveltuvuus yrityksen

¹⁵ Suullinen tiedonanto 31.5.2018

strategiaan ja portfolioon. Tutkitussa toimintamallissa hankesuunnittelu käynnistyy tarveselvityksen sijaan *investointi-ideasta*, joka muodostaa hankkeen ensimmäisen päätöspisteen¹⁶ (Siira, 2018).



Kuva 6. Tilaajan toimintamallin pääkohdat investoinnin suunnittelusta ennakkomarkkinointiin (Siira 2018).

Ideointivaiheessa hankkeen lähtökohtia ja edellytyksiä tarkastellaan useista eri näkökulmista (Haigh, 2018¹⁷). Mikäli investoinnin suunnittelua peilaa RT-mallin hankesuunnitelmaan, on vaiheen pääpaino rakennushankkeen laajuuteen, laatuun, kustannuksiin, ajoitukseen ja ylläpitoon liittyvien tarkempien määritysten ja tavoitteiden laadinnassa (Junnonen & Kankainen, 2017, s. 20). RT-mallin mukaisessa prosessissa tämän vaiheen tuloksena syntyy hyväksytty hankesuunnitelma ja *investointipäätös*.

Investointipäätös

Lähestymistavasta riippumatta olennaista on, että alkuvaihe tuottaa sellaisen tietopohjan, joka mahdollistaa investointipäätöksen laadinnan (Junnonen & Kankainen 2017, s. 20). Keskeinen osa investoinnin suunnittelua on myös maanomistajan kanssa käydyt neuvottelut; tällöin jätetään *indikatiivinen tarjous* maasta. Mikäli edellytykset maan hankinnalle ovat olemassa, etenee hanke investointipäätökseen (Siira, 2018). Investoinnin ideoinnissa ja suunnittelussa siis selvitetään ja arvioidaan yksityiskohtaisesti hankkeen toteuttamismahdollisuuksia ja perusteita (Junnonen & Kankainen, 2017, s. 24). Työn tilaajan investoinnin arviointiprosessissa korostuu kannattavuuden, tuotannon ajoituksen, pääomien sitomisen määrän ja ajoituksen sekä markkinatilanteen analysointi. Hankkeen kannattavuutta tutkitaan liiketoimintatarkastelun keinoin, jolloin hanke nähdään erityisesti ”*business casena*”. Tässä korostuu osaltaan myös riskien hallinta sekä myynnin ja markkinoinnin näkemykset ja tietopohja (Haigh, 2018). RT-kortistossa (kuva 4) investointipäätös on osa *suunnittelun valmistelua*, jonka päätehtävänä on organisoida suunnittelua ja kiinnittää hankkeeseen suunnittelijat. Suunnittelun valmisteluvaiheessa selvitetään yhteistyössä tilaajan kanssa lähtötiedot, suunnittelutehtävän laajuus ja vaativuus sekä sovitaan suunnittelutiedon hallinnasta (Junnonen & Kankainen, 2017, s. 24).

¹⁶ Päätöspiste = TG (Tall Gate) on projektihallinnan toimintamalleista johdettu käsite, jossa arvioidaan hankkeen kannattavuutta ja muita keskeisiä tekijöitä. Päätöspisteessä tehtävän analysoinnin tuloksena voi olla myös hankkeen hylkääminen.

¹⁷ Suullinen tiedonanto 9.10.2018

Maakaupan esisopimus ja tontin osto

Investointipäätöksen jälkeen laaditaan maanomistajan kanssa *maakaupan esisopimus* (Siira, 2018), joka johtaa kaavoituksen vireillepanoon. Yleisesti esisopimusta käytetään, kun on tarve sitoa lopullinen kauppa määrättyyn parametriin, kuten kohteen tulevaan ominaisuuteen (Kasso, 2014, s. 202). Olennaista kuitenkin on, että esisopimuksia laatimalla hankekehittäjä saa tarvittavan pidon kaavoitettavaan maahan. Tämä sopimus turvaa siten osaltaan hankekehittäjän asemaa kaavoitusvaiheessa, sikäli kun sopimusehdoissa maakauppa on usein sidottu asemakaavan vahvistumiseen. Mikäli kaava ei kustannus- tai muista syistä toteudu, purkautuu myös hankekehittäjän ja maanomistajan välinen sopimussuhde. Esisopimus on siten lopullista kauppaa edeltävä sopimus, jolla on velvoittava suhde lopulliseen sopimukseen siinä määriteltyjen ehtojen mukaisesti. Tällainen ehto voi olla myös rakennusoikeuden määrä (Kasso, 2014, s. 202). On hyvä korostaa, että lopullinen kauppa kuitenkin syrjäyttää esisopimuksen (Kasso, 2014, s. 202). Tässä työssä olennainen esisopimusta seuraava neuvotteluvaihe, varsinaisen kaavoituksen ohella, on maankäyttösopimusneuvottelut, joilla on merkittävä vaikutus myös kaavaratkaisun taloudelliseen toteutuskelpoisuuteen (Siira, 2018).

Projektin suunnittelu

Kaavoitusvaiheen valmistumisen jälkeen käynnistyy projektin suunnittelu, sen organisointi ja toteuttamisen sopimusmenettelyt. RT-mallin mukaisesti hanke etenee ehdotussuunnitteluun¹⁸. Tässä vaiheessa laaditaan tarkempia vaihtoehtoisia suunnitteluratkaisuja (usein BIM-malli), joilla hankesuunnittelussa asetetut tavoitteet tulisi voida realisoida. Vaiheen tuloksena syntyy ehdotuksen valintapäätös ja suunnitteluratkaisu jatkosuunnittelun pohjaksi (Rakennustieto, 2013). Ehdotussuunnitelmaa kehitetään edelleen toteutuskelpoiseksi yleissuunnitelmaksi ja laaditaan pääpiirustukset, jotka ovat keskeiset dokumentit rakennuslupatehtäviä varten. Rakennuslupatehtävissä selvitetään hankkeen edellyttämä lupamenettely, varmistetaan suunnittelijoiden kelpoisuus ja pääpiirustusten hyväksyttävyyys ja laaditaan lupahakemus liitteineen (Rakennustieto, 2013).

Ennakkomarkkinointi ja hankkeen toteutus

Yleisesti asunnon ennakkomarkkinoinnilla viitataan suunnitteilla tai rakenteilla olevan asuinhuoneiston tarjoamiseen kuluttajan varattavaksi (Kasso, 2014, s. 229). Kyse on siten asuntojen tarjoamisesta kuluttajille ennen niiden lopullista hyväksyntää rakennusvalvontaviranomaisella (Kasso, 2014, s. 231). Projektin markkinointi käynnistyy siten yleensä hankekehitysvaiheessa. Tällöin hankekehitys markkinoi kohdetta niin fyysisten tapaamisten kuin digitaalisen ja perinteisen median välityksellä (Bonava vuosikertomus, 2017, s. 35). Kohteen toteutus käynnistyy, kun kysyntä on riittävässä määrin varmistettu ennakkomarkkinoinnilla (Siira, 2018). Hankkeen toteutuksen jälkeiseen prosessiin sisältyy myös asukkaille suunnattu asiakastytyväisyyden kartoitus (Bonava vuosikertomus, 2017, s. 35).

¹⁸ Ehdotussuunnittelu voi olla myös vaiheesta riippumaton (Rakennustieto, 2013).

3.2 Hankekaavoituksen julkinen näkökulma

Kunta on tämän tutkimuksen valossa julkista valtaa käyttävä yhteiskunnallinen yksikkö; se edustaa julkishallintoa paikallistasolla demokraattiseen itsehallintoon perustuen. Kunnalla on huomattava määrä lakisääteisiä tehtäviä, joiden päätarkoitus on peruspalvelujen sekä fyysisen ympäristön perusrakenteiden toimivuuden varmistaminen (Jauhiainen & Niemenmaa, 2006, s. 231). Kunta voi lainsäädännön¹⁹ puitteissa hoitaa tehtäviään itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunnalla on mahdollisuus ulkoistaa palvelujaan myös yksityisen sektorin tehtäväksi, vaikkakin on selvää, että kunnalla säilyy laaja vastuu tehtävien ja palvelujen järjestämisen osalta.

Pohjimmiltaan kunnan toimintaa ohjaa perustuslaki²⁰, joka luo puitteet myös ns. hyvälle hallintotavalle (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 54-56). Hyvä hallinto²¹ voidaan kiteyttää kansalaisen perusoikeudeksi saada oikeudenmukaista ja puolueetonta kohtelua viranomaiselta, vaikkakin käsite on semanttisesti huomattavasti tätä laajempi. Hyvään hallintotapaan kytkeytyvä *yhdenvertaisuusperiaate* on niin ikään keskeinen osa julkista toimivaltaa ja kuvastaa hyvän hallinnon periaatteita. Se on osa kansalaisten perusoikeuksia, jotka määrittävät perustuslaissa sekä hallintolaissa. Se on siten sekä hallinnollinen että perusoikeudellinen oikeusperiaate, joka korostuu, kun julkinen toimija käyttää yksityisen oikeusasemaan vaikuttavaa harkintaa (Mäkinen, 2000, s. 107).

Kunnan keskeisiä vastuita ovat elinympäristön kehittäminen, kunnan elinvoiman, paikallisen identiteetin ja demokratian edistäminen (Rönkkö, Ryyänen & Sallinen, 2007). Elinympäristön kehittämiseen kuuluu keskeisenä osana maapolitiikka, kaavoitus ja maankäytön suunnittelu, liikennesuunnittelu, rakennusvalvonta, asuntotoimi sekä eri teknisten toimien tehtävät (Kuntaliitto, 2018). Kuntien vastuulla olevan maankäytön suunnittelun keskeisiä välineitä ovat kunnan strategiat sekä muut maankäyttöä ohjaavat ohjelmat, maapolitiikka, rakennusjärjestys sekä kaavoitus (Kuntaliitto, 2018). Maankäytön suunnittelun työkalut muodostavat siten verraten monipuolisen kokonaisuuden, jotka nivoutuvat yhteen suunnittelun eri tasoilla. Maankäytön suunnittelun perustarkoituksena voidaan nähdä alueiden paikallisen suunnittelun ja rakentamisen ohjaus (Jauhiainen & Niemenmaa, 2006, s. 238).

3.2.1 Maankäytön suunnittelujärjestelmä

Maankäytön suunnittelua ohjataan suunnittelujärjestelmällä (esim. Kurunmäki, 2005). Suunnittelujärjestelmä voi olla perustaltaan lakisääteinen, jolloin maankäytön suunnittelua

¹⁹ Kunnan roolista määrätään kuntalaissa §, jonka mukaan ”kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät”. Kunnalla on myös laissa säädetty järjestämisvastuu (Kuntalaki 8 §).

²⁰ PL 21 § mukaan osallisella on mm. oikeus tulla kuulluksi. Hyvän hallinnon näkökulmasta myös perustuslain 14.3 § on olennainen pykälä; siinä julkiselle vallalle asetetaan velvollisuus edistää yksilön osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi PL 20.2 § asettaa julkisvallalle velvollisuuden turvata yksilön mahdollisuudet vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. (Mäkinen 2000, s. 106-108).

²¹ Hyvä hallinnon periaatteet määritellään hallintolaissa (6.6.2003/434).

ohjataan prosessina, johon liittyy sitovia juridisia suunnitteluinstrumentteja (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010). Tällöin vallitsevaa järjestelmää voidaan luonnehtia *suunnitelmajohtoiseksi* (Valtonen ym. 2017, s. 1). Kolikon kääntöpuolelta löytyy *kehittämisjohtoinen* suunnittelujärjestelmä, joka on sääntelyltään kevyempi, joskin myös tällaiseen järjestelmään liittyy yleensä tiettyjä juridisia prosesseja, kuten rakentamisen lupamenettely (Valtonen ym., 2017). Lähtökohtana kuitenkin on, että tällöin suunnittelua ohjataan vahvemmin sopimusmenettelyillä, sitovien maankäyttösuunnitelmien sijasta. Suomalainen kaavoitusjärjestelmä edustaa suunnitelmajohtoista järjestelmää ja sen keskeisenä tunnuspiirteenä voidaan pitää kunnan suunnittelumonopolia (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 181). Monopoliasemalla tarkoitetaan kunnan oikeutta päättää alueensa maankäytöstä kaavoituksellisin keinoin (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 19).

Suomalainen maankäytön suunnittelujärjestelmä määrittää ympäristölainsäädännössä hierarkkiseksi ohjausjärjestelmäksi²². Se edustaa julkishallintoa edustavan kunnan lakisääteistä tehtäväkenttää (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010). Suunnittelujärjestelmän pohjana on maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/132), jonka mukaan tavoitteena on ”*järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä*”. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön yleistavoitteena voidaan pitää vuorovaikutteisten ja avointen toimintatapojen soveltamista näiden tavoitteiden toteutuksessa (Prusi, 2013, s. 131). Lainsäädännön tavoitteissa korostuvat myös hyvän elinympäristön²³ ja kestävän kehityksen aspektit (Prusi, 2013, s. 131). Näiden, pääosin aineellisten tavoitteiden ohella rakennuslainsäädännössä korostetaan osallistumisen mahdollistamista, suunnitteluun liittyvää laatua ja vuorovaikutteisia menettelyjä, asiantuntemuksen monipuolisuutta sekä tiedottamisen avoimuutta. Prusin (2013, s. 132) mukaan näillä tekijöillä on merkittävä rooli myös aineellisten tavoitteiden mahdollistajana.

Strateginen johtaminen

Kaavoitus ja maapolitiikka ovat olennainen osa kunnan strategista johtamista (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 181). Kuten aiemmin nousi esiin, nämä toimivat osaltaan infrastruktuurin, ihmisten elinympäristön ja elinkeinoelämän yleisten edellytysten mahdollistajina. Kuntaliiton mukaan kunnan strateginen suunnittelu perustuu maapolitiikan, yleiskaavoituksen, asunto- ja elinkeinopolitiikan sekä muun kuntasuunnittelun väliseen vuorovaikutukseen (Kuntaliitto, 2018). Maapolitiikasta ja kaavoituksesta käytetään myös yhteisnimitystä *maankäyttöpolitiikka*, jolla viitataan kunnan toimintojen edellyttämien maankäyttöratkaisujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Kunta muodostaa maapoliittisten

²² Suomalainen järjestelmä on suunnitelmajohtoinen (plan-led) ja siten kuntavetoinen. Vastaava järjestelmä on käytössä mm. Ruotsissa sekä Yhdysvalloissa. Iso-Britanniassa sekä Alankomaissa järjestelmä on kehittämisjohtoinen (development-led), eli järjestelmässä painottuu kehittäjävetoisuus (Valtonen ym. 2017; Soudunsaari 2007).

²³ Rakennuslainsäädännön taustalla vaikuttaa myös perustuslain ympäristövastuun näkökulma: Perustuslain 20 §:n mukaan jokaisella on vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

tavoitteiden ohella toimintalinjoja, joiden mukaan maankäyttöä edistetään. Tavoitteita voidaan toteuttaa mm. vapaaehtoisella maanhankinnalla, etuostoilla, lunastuksilla, maankäytösopimuksilla, kehittämiskorvauksilla, kehittämisaluemenettelyllä, tontinluovutuksilla, rakentamiskehotuksilla sekä verotuksellisilla keinoilla (Kuntaliitto, 2018).

Kunnan itsehallinnollinen näkökulma korostuu erityisesti strategisen tason suunnittelussa. Kaavan sisällölliset ratkaisut voidaan nähdä kunnan poliittisena tahtotilana, jotka osaltaan kuvastavat kunnan demokraattista päätösvaltaa. Kunnalla on nykyjärjestelmän puitteissa hyvin vahva itsehallinnollinen asema ja kunta voi hyvin pitkälle määrätä hallinnollisen alueensa maankäytöstä. Jääskeläisen ja Syrjäsen (2010, s. 181) mukaan kunnan toimintaa rajoittavat kuitenkin rakennuslainsäädännön aineelliset, harkintaa rajoittavat säännökset, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä myös maakunnallisten suunnitelmien ohjausvaikutus. Erääksi taustatekijäksi voidaan tunnistaa myös MAL-sopimukset, jotka osaltaan vaikuttavat asuntokehitykseen ja liikenteen järjestämiseen. Kunnalla on kuitenkin selkeä vastuu ympäristönsä kehittämisestä ohjaavien viitekehysten sisällä (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 182).

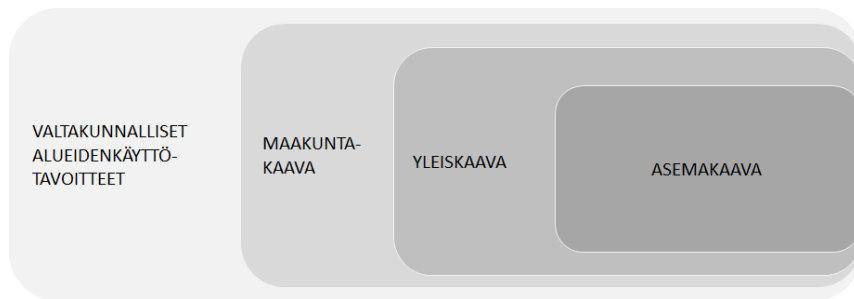
Mäkinen (2000, s. 107) korostaa, että hyvälle hallinnolle asetetaan sekä menettelyllisiä että materiaalisia (sisällöllisiä) vaatimuksia, jotka yhdistyvät päätöksenteossa (menettelyllisesti ja materiaalisesti hyvä hallinto). Kaavoituksessa nämä menettelysäännöt korostuvat, ja vaatimukset voidaan johtaa maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä. Mäkinen tuo esiin ohjausnormien joustavuuden ja menettelysääntöjen välisen yhteyden; koska kaavassa voidaan päätyä sisällöllisesti erilaisiin ratkaisuihin, voidaan menettelyn nähdä osaltaan legitimoivan valintaa. Tämä kytkee menettelyn ja sisällön kiinteästi yhteen (Mäkinen, 2000, s. 108). Jääskeläinen & Syrjäsen (2010, s. 47) mukaan maankäyttö- ja rakennuslaissa on niin ikään refleksiivisen oikeuden piirteitä, joiden myötä luodaan puitteita päätöksenteolle. Lainsäädännön määrittelemä kaavoitusjärjestelmä sekä rakentamisen ohjaukseen liittyvät säännökset ovat luonteeltaan siten päätösharkintaa ohjaavia (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 98). Jääskeläinen & Syrjänen puhuvat kaavoituksen ja rakentamisen strategioista, jotka he tulkitsevat eräänlaisiksi säädösten ympärille luoduiksi laintulkintaohjelmiksi. Lainsäädäntö tuo tähän tulkinnan ja harkinnan toimintaympäristöön tiettyjä lain tavoitteisiin pohjautuvia arvoja, jotka toimivat päätöksentekoa ohjaavina taustatekijöinä. Mäkisen mukaan harkinnassa korostuu avoimuuden merkitys ja perustelujen taustalla olevien kriteerien todennettavuus (Mäkinen, 2000).

Kaavoituksen roolia maankäytön suunnittelussa voidaan lähestyä myös *yleisen edun* näkökulmasta (mm. Puustinen, Mäntysalo & Jarenko, 2017). Käsite on keskeinen tekijä julkisen vallan interventioden oikeuttajana, vaikkakaan sitä ei ole käsitteenä kirjattu lainsäädäntöön. Puustisen ym. mukaan yleinen etu käsitetään MRL:n puitteissa toisaalta ”hyväksi ympäristöksi”, mutta nykyisin myös mm. kaupunkiseutujen sisäiseen kilpailukykyyn liittyväksi tekijäksi. Tutkimusten mukaan yleinen etu on käsitteenä moniselitteinen, mutta sisällöltään se viittaa vahvasti yleisiin kaavoituksen sisältövaatimuksiin. On sinänsä selvää, että kunnalla on merkittävä rooli myös taloudellisena toimijana. Asuntomarkkinoiden

osalta positiivinen kuntatalouden kehitys tuo kunnille useita hyötyjä esimerkiksi kunnallisveron, valtionosuuksien ja kiinteistöverojen kautta, sen lisäksi että asuntokehitys on keskeinen osa kunnan kilpailukykyä laajemmasta yhteiskunnallisesta kontekstista. Olennaista on, että yleinen etu voidaan tulkita prosesseissa eri tavoin ja että sen osatekijöiden painoarvo voi tapauskohtaisesti vaihdella (Jarva & Mättö, 2018, s. 61–62).

Kaavahierarkia

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavajärjestelmä jakautuu hierakkisesti suunnittelun eri tasoihin, joissa päätöksenteko tarkentuu laajemmasta mittakaavasta yksityiskohtaiseen. Operatiivisella tasolla tapahtuvan suunnittelun taustalla on näin ollen maankäytön suunnittelujärjestelmän normatiivisten ja strategisten elementtien ohjausvaikutus. Normatiivinen taso ilmenee lainsäädännössä alueiden käytön yleisinä tavoitteina, joilla ohjataan alueellista kehittämistä (Jauhiainen & Niemenmaa, 2006, s. 169). Strategisen tason ohjaus konkretisoituu maakuntakaavoituksena, joka ohjaa suunnittelua alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatetasolla (Jauhiainen & Niemenmaa, 2006, s. 210). Tätä yksityiskohtaisempi, mutta edelleen yleispiirteinen suunnittelutaso on yleiskaava. Yleiskaava voi olla luonteeltaan yhtäältä strateginen, mutta toisaalta myös maankäyttöä tarkemmin ohjaava oikeusvaikutuksellinen maankäyttösuunnitelma. Yksityiskohtaista operatiivisen suunnittelun tasoa edustaa nykyisessä suunnittelujärjestelmässämme asemakaavoitus. Lisäksi käytössä on muita, ei-lakisäätteisiä instrumentteja, kuten kaavarunko²⁴, joka asettuu ohjaustasoltaan yleiskaavan ja asemakaavan väliin.



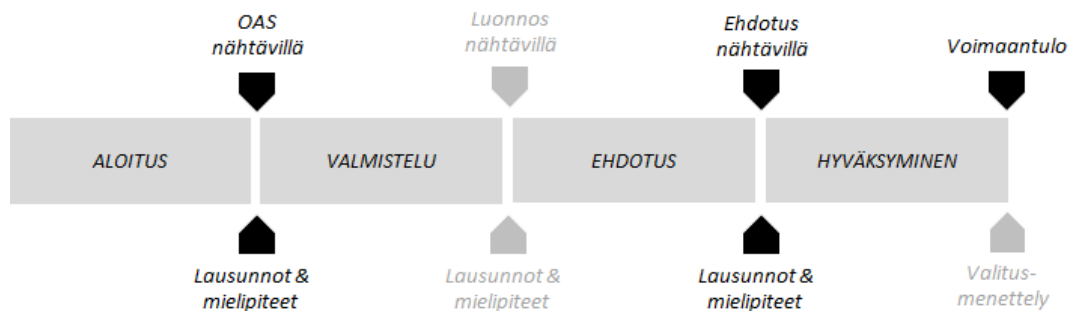
Kuva 7. Suunnittelutasojen hierarkia (MRL)

3.2.2 Asemakaavaprosessin elinkaari

Vaiheittain tarkentuvan maankäytön suunnittelun logiikan mukaisesti asemakaavoituksella määritellään alueiden tuleva käyttötarkoitus konkreetian tasolla; siinä määrätään tulevan rakentamisen laajuudesta, sijoittumisesta, laadullisista tekijöistä sekä useista muista rakentamista ohjaavista seikoista. Asemakaavan sisältövaatimukset ovat kuitenkin nykylainsäädännössä verraten yleispiirteisiä, johtuen lain soveltamisympäristön vaihtelevuudesta. Tämä lisää osaltaan viranomaisen harkintavaltaa kaavaprosessissa (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 91), kuten aiemmin viitattiin.

²⁴ Lähde: Vantaan kaupunki, suullinen tiedonanto 17.4.2018.

Asemakaavaprosessi voidaan yksinkertaistettuna kuvata toisiaan seuraavien kaavoitusvaiheiden ketjuna, joka alkaa kaavan vireille tulosta ja päättyy siihen, kun kaava saa lainvoiman. Alkuvaiheessa keskeisin vaihe on osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS), jonka mukaan kaava tullaan prosessin edetessä valmistelevaan (Jauhiainen & Niemenmaa, 2006, s. 253). OAS-vaiheessa tuodaan esiin kaavoituksen tavoitteita ja hankkeen lähtökohtia sekä kuvataan prosessin kulkua pääpiirteissään. Vaiheen keskeisin tehtävä on mahdollistaa lainsäädännön edellyttämä osallistuminen sekä tuoda näkyväksi kaavan vaikutuksia ja niiden arviointimenetelmiä (Jauhiainen & Niemenmaa, 2006, s. 253). Kaavan vireille tulosta tiedotetaan OAS:lla, asettaen suunnitelma nähtäville vähintään 30 vuorokauden ajaksi.



Kuva 8. Asemakaavaprosessin elinkaari.

Tämän jälkeen asemakaavaprosessi etenee pääpiirteissään OAS:n mukaisesti ehdotusvaiheeseen²⁵. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta kerätään mielipiteitä ja lausuntoja, joiden perusteella suunnitelmia edelleen kehitetään. Kaavaehdotuksen valmistuttua materiaali asetetaan nähtäville ja siitä kerätään jälleen mielipiteitä. Hyväksymisvaiheessa kaava saatetaan kunnanvaltuuston käsittelyyn ja hyväksytystä asemaavasta tiedotetaan julkisesti. Tämän jälkeen asemakaavasta on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Jauhiainen & Niemenmaa, 2006, s. 253–254).

3.2.3 Asemakaavoituksen erityispiirteet

Asemakaavoituksen dokumentaatio

Asemakaavassa tuotettavasta virallisesta dokumentaatiosta ja sen esitystavasta on määrätty maankäyttö- ja rakennusasetuksella (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 771). Asemakaavasta laaditaan OAS-dokumentti, kaavakartta määräyksineen sekä kaavaselostus. Sekä OAS-dokumenttaation että kaavaselostuksen sisältö on nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa monipuolinen. Dokumentaation tietosisältö kuvastaa osaltaan lainsäädännön korostaman avoimuuden ja julkisuuden nousemista erääksi kaavoituksen keskeisimmistä vaatimuksista (Mäkinen, 2000, s. 107-108). Mäkinen nostaa esimerkiksi lakiin

²⁵ Prosessissa voidaan laatia erikseen myös kaavaluonnos, mikäli se koetaan tarpeelliseksi (erityisesti laajemmat hankkeet).

kirjatun edellytyksen kaavaratkaisun perustelemisesta osallisille; kaavasta esitettyjen mielipiteiden osalta tulee nykyjärjestelmän valossa voida osoittaa, ovatko ne – ja miten ne mahdollisesti ovat, huomioitu kaavaratkaisussa (MRL 25 §). Virallisen dokumentaation ohella kaavaan liittyy usein myös havainnekuvia²⁶, jotka täydentävät kaava-aineistoa. Tämä käytäntö korostuu erityisesti hankekaavoissa, joissa suunnitellaan alustavasti rakentamista jo kaavoitusvaiheessa. Luonnoksia laativat usein yksityiset tahot (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 183), mutta kaavan laatimisesta (ja myös ajan tasalla pitämisestä) sekä hyväksymisestä on lopulta vastuussa kunta.

Kaavoitusprosessiin voi sisältyä myös tonttijaon laadinta. Tonttijaolla tarkoitetaan arkikielessä ”lohkomissuunnitelmaa”, eli dokumenttia, jonka perusteella asemakaavassa esitetty kortteli jaetaan tontteihin. Tonttijako voidaan laatia asemakaavassa joko sitovana tai ohjeellisena (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 781) Kaavaproessin näkökulmasta ohjeellinen tonttijako on kyseessä silloin, kun sitova tonttijako laaditaan erillisenä prosessina kaavan vahvistumisen jälkeen. Tällöin tonttijako laaditaan ja vahvistetaan erikseen kunnan kaupunkimittauksessa tai vastaavassa toimintayksikössä (Helsingin kaupunki, 2018²⁷). Mikäli tonttijako laaditaan asemakaavassa sitovana, se kytkeytyy osaksi asemakaavavaiheen toimintoja. Tällöin tonttijako usein vahvistuu kaavan kanssa samanaikaisesti, jolloin myös tonttijakoaineiston tulee olla valmisteltuna ennen kaavan hyväksymismenettelyä. Tonttijako toimii edelleen kiinteistönmuodostamisen lähtökohtana sekä mahdollistaa myöhemmin rakennuslupapäätöksen sen jälkeen, kun kiinteistö on merkitty kiinteistörekisteriin. Tonttijaon keskeisin oikeusvaikutus liittyy rakennuslupaan; rakennusta ei saa rakentaa vastoin sitovaa tonttijako eikä rakennuslupaa voida myöntää ennen tonttijaon hyväksymistä (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132 § 81).

Lakisääteinen selvitystarve

Lainsäädännön mukaan asemakaavan tulee perustua riittäviin selvityksiin (MRL 1999/132 § 9). Selvityksillä on tärkeä rooli lähtötilanteen kartoittamisessa sekä vaikutusten arvioinnissa (Kuntaliitto, 2008, s. 30). Vaikutusten arviointi on siten keskeinen osa asemakaavoitusta ja arvioinnin tuottamaa tietoa hyödynnetään läpi koko prosessin (Ympäristöministeriö, 2008). Selvitykset tukevat suunnitteluratkaisun tuottamista, mutta myös osallistumista ja yleisesti kaavaprosessiin liittyvää päätöksentekoa. Kuntaliiton mukaan selvitysten tuottama tietopohja tukee prosessin ennakoitavuutta ja sujuvuutta; riittävät ja tarkoituksenmukaiset selvitykset tukevat suunnitelmien hyväksyttävyyttä ja laatua (Kuntaliitto, 2008, s. 30). Selvityksillä voidaan yleisesti tarkastella vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutuksia. Kuntaliiton mukaan selvitystarpeiden tunnistaminen ajoittuu prosessin valmisteluvaiheeseen (Kuntaliitto, 2008, s. 30).

²⁶ Mäntysalo & Nyman (2001, s. 61) ovat kritisoineet havainnekuviiin liittyviä käytäntöjä; onko kyseessä epärealistinen representaatio, joka ei siirry sellaisenaan todellisuuteen? Havainnekuvien ja todellisuuden kohtaamisesta on keskusteltu paljon myös mediassa viime vuosien aikana (HS 2018).

²⁷ Suullinen tiedonanto 13.8.2018

Liikenteen ja pysäköinnin erityiskysymyksiä

Maankäytön strategisella tasolla liikenne nähdään kysyntänä, jota johdetaan kaavoituksella. Kaavoitus ja liikennesuunnittelu on kuitenkin nähty perinteisesti rakenteellisesti irrallisina toimintoina, vaikkakin maankäyttöä ja liikennesuunnittelua ei voida käsitellä erillisinä prosesseinaan. Asemakaavoituksessa liikennetarkaisut lienevät strategisessa mielessä verraten pienimuotoisia, mutta niissä korostuu suunnittelualueen kytkeytyminen jo olemassa oleviin verkostoihin sekä pysäköinnin järjestäminen strategiaan perustuen. On siten selvää, että kaavoituksen ohella maankäyttötarkaisuihin liittyy merkittävässä määrin myös liikennesuunnittelua.

Lainsäädäntö ei aseta autoparkoituselle erityisen tiukkoja ehtoja, sen sijaan MRL:ssä todetaan, että parkoituksen tulee olla mitoitukseltaan *riittävä*. Hurmerannan mukaan parkoituksen rakentamispakossa onkin pohjimmiltaan kyse kunnan linjauksista, ei lainsäädännön määräyksistä (Hurmeranta, 2013, s. 32).

Osallistuminen ja vuorovaikutus

Kaavoitus koskee yhä useammin eri sidosryhmiä, joista lainsäädännössä käytetään nimitystä *osallinen*. Osallisella viitataan maaomistajiin sekä sellaisiin yksityisiin ja julkisiin tahoihin, joiden oikeuksiin suunnittelulla vaikutetaan (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 403). Nykylainsäädännön hengessä elinympäristöön liittyvää vastuuta ja päätöksentekoa tulisi pyrkiä siirtämään lähemmäs sidosryhmiä, kuten alueen asukkaita (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 398). On syytä kuitenkin korostaa, että asemakaavoituksessa osallistuminen ja vuorovaikutus sisältää sekä ennakkollisen että jälkikäteen oikeusturvan piirteitä (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 399). Ennakollinen oikeusturva ilmenee minimissään asemakaavan vireilletulon yhteydessä OAS-menettelynä sekä kaavasta annettuina mielipiteinä ja muistutuksina, kun jälkikäteen taas konkretisoituu valituksina hallinto-oikeuteen sekä mahdollisesti edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 400). Osallistamisen spektri on verraten laaja ja sidosryhmiä voidaan kiinnittää hankkeisiin mm. asukastilaisuuksien ja työpajojen, sekä usein myös GIS-pohjaisten ratkaisujen avulla (Jauhainen & Niemenmaa, 2006, s. 253). Digitalisaation myötä kehittyvistä vuorovaikutteisista ratkaisuista on kaavailtu erästä keinoa osallistaminen tueksi (Ekroos ym., 2018).

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia elinympäristönsä suunnitteluun on tutkittu useissa hankkeissa (mm. Staffans, 2008; Puustinen, 2016). Yleiskuva asukasosallistamisesta on verraten negatiivinen; nykyasutuksen mukaan todellisia vaikutusmahdollisuuksia ei juuriakaan muodostu nykyasettelujen puitteissa. Erja Väyrysen väitöstyössä asukkaiden osallistaminen tunnistettiin prosessinäkökulmassa kehityskohdaksi, joka osaltaan voisi parantaa kaavoituksen legitimitettä kytkeillä loppukäyttäjien tarpeet prosessin syötteeksi (Väyrynen & Smeds, 2009, s. 139). Käytännössä tämä tarkoittaisi asukkaiden kytkemistä prosessiin jo varhaisessa vaiheessa. Myös kaavadokumentointi ”lukutaito” on noussut esiin kriittisesti; tuotetut materiaalit ovat koettu vaikeaselkoisiksi erityisesti kansalaisten näkökulmasta (mm. Staffans, 2008).

Eräänä keskeisenä tekijänä on asiantuntijatiedon²⁸ ja maallikkotiedon yhteensovittaminen (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 403). Kuten aiemmin nousi esiin, prosessin aikana tuotetaan epävirallista sekä virallista dokumentaatiota, joiden ratkaisut perustuvat asiantuntijoiden suorittamaan arviointiin ja selvityksiin (MRL 1999/132 § 9²⁹). Prosessiajattelussa prosessi tarvitsee syötteenä tietoa, joka tukee prosessin etenemistä, tässä tapauksessa lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Prosessissa virtaavat näin ollen erilaiset luontoon, liikenteeseen ja rakentamiseen liittyvät selvitykset, mutta myös sidosryhmien kautta prosessiin saapuva informaatio, joka voi olla kokemuseräistä, asukkailta tulevaa tietoa, mutta myös teknisluonteista (esimerkiksi energiayhtiöt) informaatiota. Erityisesti kansalaistasolta saapuvan informaation käsittelyn on todettu olevan haastavaa eikä kokemuksellista tietoa juurikaan osata hyödyntää päätöksenteon tukena (Bäcklund & Mäntysalo, 2010). Tämä tieto käsitetään yleensä paikalliseksi mielipiteeksi (Soudunsaari, 2016), jonka liittäminen prosessiin on ongelmallista. Asemakaavoituksen taustalla on kuitenkin vuorovaikutuksen ja demokratian perusvaatimus. Jääskeläinen & Syrjänen (2010, s. 403) korostavat vuorovaikutuksen, demokratian, valtasuhteiden tasapainon sekä luottamuksen merkitystä asiantuntija- ja maallikkotiedon onnistuneen yhdistämisen edellytyksenä.

Valitusoikeus on keskeinen osa demokraattista päätöksentekojärjestelmää (mm. Hurmeranta, 2013, s. 25). Kyse on jälkioikeudellisesti menettelystä, joka on osa maankäytön suunnittelun vuorovaikutteisuutta (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 400). Kaavavalitukset muodostavat toisaalta merkittävän kaavoitusprosessia hidastavan välivaiheen, joskin valitukseen päätyy tutkimusten perusteella vain n. 10 % kaavapäätöksistä (Hurmeranta, 2013, s. 25). Rakennusteollisuuden, RAKLI:n ja EK:n toteuttama selvitys³⁰ kaavoituksen valitusoikeudesta ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista (10/2018) nosti esiin rakentamisen prosesseihin liittyviä ongelmakohtia. Asiantuntijat kokivat prosessien hidastuneen valitusmenettelyn myötä keskimäärin jopa 16,5 kuukautta yli 100 000 asukkaan kunnissa, ja valtaosa vastanneista näki viivästysten haittavaikutusten olevan jokseenkin tai erittäin merkittäviä kaavoitusprosessille. Merkittävin haitta koettiin ilmentyvän kunnan asuntuotannon hidastumisena. Yleisimmin valituksen arveltiin liittyvän lähelle rakentamisen ja täydennysrakentamisen tapauksiin (ns. NIMBY-ilmiö). Hankkeessa nostettiin esiin myös kansalaisosallistumiseen liittyviä kehityskohtia. Erityisesti korostettiin keinoja osallistamisen ja vuorovaikutuksen parantamiseksi (44 %), mutta myös tiedottamisen (19 %), perusteellisen suunnittelun (14 %) sekä avoimuuden ja läpinäkyvyyden (7 %) merkitys korostui. Riittävä käsittelyaika koettiin prosessin kannalta merkittäväksi vain noin 2 % keskuudessa. Parhaiksi kehityskeinoiksi tunnistettiin keskustelu- ja palautefoorumien sähköistäminen

²⁸ Tutkimuksissa on osoitettu, että kaavoittajan asiantuntijuus ilmenee myös hankkeiden konfliktialtiuden ennakkoinnissa (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 401).

²⁹ MRL 9 § mukaan ”kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.” Lisäksi ”kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyiskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.”

³⁰ Kyselyyn vastasi 173 kaavoituksen ammattilaista 50 suurimmasta kunnasta.

(39 %) sekä mm. aktiivinen tiedottaminen (24 %). 13 % vastanneista koki kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien olevan riittävät jo nykyisellään ja ainoastaan 3 % vastanneista koki resurssien lisäämisen tuovan uusia osallistumismahdollisuuksia käytäntöihin. Lisäresursointi tunnistettiin sen sijaan valitusprosessin sujuvoittamisen ja käsittelyaikojen nopeuttamisen kannalta tärkeäksi kehitystavoitteeksi (33 %).

3.2.4 Asemakaavan suhde rakennuslupamenettelyyn

Jääskeläinen & Syrjäsen (2010, s. 94) mukaan rakennuslainsäädännön mukaiset tehtävät jakautuvat karkeasti kaavoitus- sekä rakennusasioihin. Lähtökohtana on, että asemakaavassa ratkaistaan rakennuspaikan sopivuudesta rakentamiseen (MRL 1999/132 § 116) ja että rakentamisen tulee tapahtua asemakaavan mukaisesti. Rakennustehtävät muodostavat siten asemakaavan jälkeisen vaiheen, jossa käytännössä maankäyttösuunnitelma lukitaan ja sitä aletaan toteuttamaan (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 94). Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa tätä kaavoituksen noudattamista rakentamiseen liittyvän lupaharkinnan muodossa (Jauhiainen & Niemenmaa, 2006, s. 240).

Kun kaavoituksessa korostuu tietyssä mittakaavassa normien joustavuus päätösharkinnassa, on rakennuslupamenettely luonteeltaan sääntöpainotteisempaa oikeusharkintaa. Rakennuslupaharkinnassa päätöksenteon taustalla on vahvistetun kaavan lisäksi rakentamismääräyskokoelman määräykset sekä luvan edellytyksiä määrittävä lait ja asetukset (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 94). Lainsäädännön mukaan rakennusluvalla voidaan kuitenkin (vähäisesti) myös poiketa asemakaavasta (MRL 175 §). Tämä harkintavalta on rakennusvalvontaviranomaisella, jonka tehtävänä on arvioida, onko kyseessä vähäinen poikkeaminen, joka voidaan hyväksyä rakennuslupaharkinnassa (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 95). Tässä olennainen tekijä on asemakaavan joustavuus; kaava voi mahdollistaa hyvinkin monenlaisia ratkaisuja niin rakentamisen sijoittumisen kuin kerrosluvunkin suhteen (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 95). Vastavuoroisesti kaava voi olla rakentamista yksityiskohtaisemmin ohjaava dokumentti, jolloin lupaharkinnalle jää vähemmän liikkumavaraa.

3.3 Toimintaympäristön muutos ja käytäntöjen kehitystarve

Maankäytön suunnittelun tutkimuskentällä on maankäyttö – ja rakennuslain myötä painottunut kansalaisyhteiskunnan rooli, tutkimuksen fokuksituen kommunikaatiivisen suunnitteluteorian ympärille. 2000-luvun aikana on kuitenkin havaittu painopisteen siirtymistä vahvemmin asiantuntijatason problematiikkaa käsittelevään tutkimukseen (Puustinen, 2008, s. 36). Puustinen viittaa Staffan Lodeniuksen (2007) esittämällä, että pääasiallisena syynä on muutos kaavoituksen toimintaympäristössä; käsityksen mukaan suunnittelua on alettu lähestyä vahvemmin markkinaehtoisten edellytysten näkökulmasta (Puustinen, 2008, s. 36).

Tätä kautta yksityisten osapuolten näkökulma on korostunut myös kaavoituksessa. Valtonen ym. (2017, s. 1) mukaan sovellettu suunnittelukäytäntö voi olla kehittäjävetoinen, vaikkakin kansallisen lainsäädännön määrittämä järjestelmä olisikin suunnitelmavetoinen (ks. luku 3.2). Käytän suunnittelukäytäntöön liittyen jatkossa termejä ”kuntavetoinen suunnittelu” sekä ”hankekehittäjävetoinen suunnittelu”. Nämä termit kuvaavat osaltaan kehityksen käynnistävää tahoa, kuten Valtonen ym. ovat sen esittäneet (2017), sekä vetovastuun ja päätöksenteon painottumista osapuolten välillä (ks. tulokset).

3.3.1 Julkisen johtamisjärjestelmän kehittyminen

Julkisen johtamisen kehittyminen antaa kiinnostavan näkökulman kunta- ja hankekehittäjävetoisen suunnittelun tarkasteluun. Virtanen & Stenvall (2010) viittaavat Stephen Osbornen (2006) tulkintaan, jonka mukaan on tunnistettavissa kolme suuntausta: 1) ns. *perinteinen*, 2) *uuden julkisen johtamisen* sekä 3) *julkisen hallinnan* malli. Näillä johtamismalleilla on tunnistettavissa useita kiinnityskohtia maankäytön suunnittelun kehittymiseen ja sitä kautta niiden käsittely on perusteltua asemakaavavaiheen prosessikehityksenkin kannalta (Pokkinen, 2017). Toisaalta näkökulma antaa eväitä hahmottaa kaavoituksen roolia julkisen ja yksityisen välisten suhteiden määrittäjänä (mm. Jarva & Mättö, 2018, s. 60).

Perinteinen johtamismalli

Virtasen & Stenvallin (2010, s. 41) mukaan perinteisessä johtamismallissa julkisen hallinnon perustehtäväksi muodostuu poliittisten tavoitteiden toteuttaminen mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Johtaminen käsitetään vertikaalisesti ylhäältä alas tapahtuvana sääntelynä ja ohjauksena, jossa yhteiskunta ja kansalaiset ovat toiminnan kohteita³¹. Virtanen & Stenvall nostavat tähän liittyen esiin mm. eräät pelisäännöt, kuten asioiden valmistelun ja päätöksentekoa ohjaavat periaatteet sekä lainsäädännön noudattamisen. Jälkimmäistä he pitävät perinteisen johtamismallin ydinperiaatteena, jonka mukaan lainsäädäntöä pyritään noudattamaan mahdollisimman rationaalisesti. Lainsäädäntö määrittää virkamiesten toiminnalle selkeät rajat ja tuo toimintaan ennustettavuutta (Virtanen & Stenvall, 2010). Rationaaliseen toimintaan liitetään myös jopa korostuneesti asiantuntijuuden käsite. Tässä suhteessa Virtanen & Stenvall (2010) tiivistävät asiantuntijuuden kyvyksi toteuttaa mm. lainsäädäntöä mahdollisimman tehokkaasti.

Virtanen & Stenvall (2010, s. 44) esittävät, että perinteisen mallin keskeisimpiä tunnuspiirteitä ovat eräänlainen lojaalisuus lainsäädännön noudattamista, julkista intressiä sekä julkishallinnon toimintatapoja kohtaan. Nämä elementit voidaan tunnistaa myös maankäytön suunnittelussa ja kaavoitusprosessiin liittyvässä valmistelussa ja päätöksenteossa (mm. Puustinen, 2006). Lainsäädäntö luo vahvan taustan suunnittelulle ja ohjaa prosessia yleisen

³¹ Perinteiseen johtamismalliin liittyy vahvasti myös byrokratian käsite. Virtanen & Stenvall (2010) viittaavat Max Weberin esittämään julkisen vallankäytön teoriaan, jonka mukaan byrokraattinen yhteiskunta on rationaalisen toiminnan perusedellytys. Perinteisessä mallissa päätöksenteon legitimaatio perustuu vahvasti demokratiaan, johon liittyen Weber on korostanut erityisesti toimintatapojen merkitystä.

edun nimissä; tästä konkreettisena esimerkkinä toimii kunnan kaavoitusmonopoli³² (tai suunnittelumonopoli), joka asettaa kunnan erityisasemaan asemakaavaprosessissa (Hakkola, 2007, s. 179). Tällä monopoliasemalla tarkoitetaan käytännössä kunnan velvollisuutta valvoa yleisen edun toteutumista kaavoituksessa, mutta yhtäältä mahdollisuutta suunnitella ja kehittää alueensa maankäyttöä omien strategisten intressiensä mukaisesti. Tulkitseen tämän kuvastavan erityisesti kuntavetoista suunnittelukäytäntöä, jossa korostuu suunnittelujärjestelmän ja julkishallinnon käytäntöjen rooli.

Uusi julkinen johtaminen ja julkinen hallinta

Viime vuosikymmenien aikana perinteinen hierarkkinen normiohjaus on antanut tilaa uudentalaiselle johtamiskulttuurille, jonka taustatekijänä on 1990-luvun aikana yleistynyt uusliberalistinen talouspoliittinen suuntaus (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 46; Mäntysalo & Saglie, 2010 s. 317; Pokkinen 2017). Uusliberalistisessa poliittisessa ideologiassa hyvinvointivaltio liitetään vahvemmin osaksi vapaita markkinoita ja yksityistä omistusta. Näkyvimpiä ilmentymiä ovat erityisesti julkishallinnollisten toimintojen ja valtion omistuksen yksityistäminen sekä yleisesti yksityisen sektorin toimintaedellytysten korostaminen. Kunnallishallinnossa tämä uusliberalistinen ajattelu ilmenee hallintotavan muutoksessa, jota nimitetään uuden julkisjohtamisen opiksi tai uudeksi managerialistiseksi hallintokulttuuriksi (New Public Management, NPM) (Mäntysalo & Saglie, 2010 s. 317). Sille ominaisia tunnuspiirteitä ovat mm. julkisten hankkeiden kilpailuttaminen sekä julkis-yksityiset kumppanuudet³³ (Mäntysalo & Jarenko 2012 s. 44).

Julkinen hallinta (*governance*) voidaan tulkita uuden julkisen johtamisen mallia haastavaksi tai sitä täydentäväksi hallintatavaksi (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 55; Hakari 2013, s. 5). Se voidaan nähdä erityisesti vuorovaikutuksen merkitystä korostavana mallina nykyisen kaltaisessa monitoimijaisessa toimintaympäristössä. Mallissa korostuu horisontaalinen yhteistyö eri sidosryhmien –kuten julkishallinnon ja yksityisen sektorin välillä. Hakari korostaa, että julkisen hallinnan taustalla on näkemys, jonka mukaan yhteiskunnan ohjaaminen ei ole nykyään mahdollista pelkästään julkishallinnon toimesta, vaan se edellyttää yhteistyötä eri sektorien välillä (Hakari 2013, s. 5). *Governance*-mallin mukaisen toiminnan olennaisimpia piirteitä on siis yli organisaatorajojen tapahtuva vuorovaikutus sekä itseohjautumisen korostuminen toimintayksiköiden rooleissa (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 55). Kyse lienee siten erityisesti prosessijohtamisen toimintatapojen omaksumisesta julkishallinnossa.

Julkista hallintaa kuvastaa erityisesti kunnan ja yksityisen sektorin toimintojen yhdistäminen ja lähtökohtaisesti verkostomainen yhteistyö. Jos uusi julkinen johtaminen korostaa

³² Julkisen ja yksityisen yhteistyötä Decomb-hankkeessa tutkinut Hakkola (2007) korostaa kunnan erityisasemaa ns. superosapuolena, jolla on kaavoitusmonopolin myötä hyvin vahva valta-asema hankekehityksen osapuolena (Hakkola 2007 s. 224). Suomessa kaavoittajalla on todettu olevan erityisen vahva asema myös muuhun Eurooppaan verrattaessa (Hakkola, 2007, s. 90).

³³ Pokkinen (2017) on tutkimuksessaan tarkastellut julkisen ja yksityisen sektorin lähentymistä hallintotavan muutoksen kautta.

kilpailun merkitystä, korostuu julkisessa hallinnassa erityisesti yhteistyö ja julkis-yksityinen kumppanuus (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 56). Kulttuurisen muutoksen myötä voidaan esittää, että hallinnollinen muutos on maankäytön suunnittelussa korostanut yksityisen sektorin toimintatapoja ja roolia, prosessijohtamisen metodiikka mukaan lukien. Eräänä kiinnostavana näkökulmana tässä toimii Mäntysalon & Jarengon (2012, s. 46) viittaus managerialistisen ja byrokraattisen hallintomallin vastakkainasetteluun, joka saattaa ilmetä institutionaalisena epäselvyytenä suunnittelun vaihtelevissa käytännöissä.

Asiakaslähtöisyys julkisorganisaatioissa

Asiakastyytyväisyys ei ole enää vain liiketoimintaan liittyvä mittari, vaan perinteisesti yrityssektoriin liitetyn asiakasarvon ja asiakaslähtöisyyden ymmärtäminen on noussut tärkeäksi tekijäksi myös julkishallinnossa. Virtasen & Stenvallin (2010, s. 148) mukaan prosessien johtaminen on noussut esiin julkishallinnon toiminnassa 1990-luvulta alkaen ja korostunut erityisesti 2000-luvun alusta alkaen. He esittävät kolme keskeistä syytä ilmiön taustalta. Ensinnäkin prosessijohtamisen avulla on pyritty korostamaan julkisen toiminnan asiakaslähtöisyyttä ja asiakastarpeiden tunnistamista keskeisten toimintojen tai palvelujen määrittelyn pohjana. Toisena taustatekijänä he esittävät julkisen sektorin toiminnan vaikuttavuuden todentamiseen kohdistuvan paineen lisääntymisen. Tällä he tarkoittavat julkisen toiminnan vaikuttavuutta, jota tulisi lisääntyvissä määrin pystyä perustelemaan ja näyttämään toteen. Tämä on nähdäkseni myös eräs kaavoituksen peruslähtökohdista nykyisessä suunnittelujärjestelmässämme, kun kunnan sopimusmenettelyjä tarkastellaan oikeusvaltion näkökulmasta (ks. myöhemmin Mäkinen, 2000, s. 437). Kolmantena selittäjänä he tuovat esiin yleisesti prosessijohtamiseen liitetyn perusolettamuksen, jonka mukaan prosesseista juontavalla johtamistavalla on mahdollista kehittää toimintaa tuottavuuden, taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 148). Julkisorganisaatiot ovat yhä lisääntyvissä määrin siirtyneet tulosvastuuta korostaviin toimintamalleihin (Laamanen & Tinnilä, 2009, s. 25), mikä osaltaan kuvastaa sektorien rajojen hämärtymistä. Asiakaslähtöisyydelle ja asiakasarvolle on siten olemassa eräät perusedellytykset jo nykyisenkaltaisessa toimintaympäristössä.

3.3.2 Markkinaehtoinen suunnittelu ja hankkeistuminen

Kuntavetoisessa suunnittelujärjestelmässä kaavaprosessin on todettu toimivan parhaiten, kun hanke kohdistuu kunnan omistamalle maalle. On esitetty, että tällöin kunta on selkeästi kaavoituksen prosessinomistajana, mikä osaltaan luo edellytyksiä maankäyttö- ja rakennuslain toteuttamiselle (Staffans ym., 2008, s. 152). Nyt käynnissä on lainsäädännön kokonaisuudistus, jonka tavoitteena on saattaa osittain jo vanhentuneeksi havaittu lainsäädäntö vastaamaan toimintaympäristön nykytilaa. Lakiuudistusta pohjustavassa Ympäristöministeriön raportissa (7/2018) on tunnistettu keskeisiä muutostekijöitä, jotka ohjaavat työtä lainsäädännön uudistamisen taustalla. Näissä toimintaympäristöä kuvaavissa ilmiöissä korostuu olennaisesti muutos maankäytön suunnittelun luonteessa.

Suuntana on, että maankäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa kyse on entistä useammin tulevaisuuteen tähtäävästä suunnittelusta ja kehittämisestä (mm. Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 99). Maankäytön ohjauksen painopiste on ottanut askeleen perinteisestä kaavoituksesta kohti kehittämistä ja muutosten hallintaa (Ekroos ym. 2018, s. 9). Eräs merkittävä tekijä on tässä suhteessa kaupungistuminen, joka ohjaa asuntomarkkinoiden painoaluetta vahvemmin kasvukeskuksiin ja edellyttää erityistä maankäytön hallintaa. Rakennusteollisuuden mukaan kaupungistuminen on edennyt niin, että jo 85 % Suomen väestöstä asuu kaupungeissa tai taajaan asutuissa kunnissa. Tiiviillä kaupunkialueilla täydennysrakentaminen yleistyy, millä on havaittu olevan positiivinen vaikutus myös julkiseen talouteen (Puustinen, Mäntysalo & Karppi, 2016, s. 75). Puustisen mukaan täydennysrakentaminen toimii taloudellisena motiivina kunnille, jotka tavoittelevat säästöjä mm. infrastruktuurin ja palvelujen järjestämisen myötä, jotka ovat huomattavasti halvempia toteuttaa jo rakennetuilla alueilla. Mitä tulee itse täydennysrakentamiseen, sen motiiviksi Puustinen nimeää erityisesti liikenteen ja liikkumistarpeen vähenemisen suhteessa hajanaiseen kaupunkirakentamiseen. Hän liittää siihen myös kansallisarallisuuden ylläpidon näkökulman; kiinteistöjen omistajien saama tuotto täydennysrakentamisesta ohjautuu yleensä kiinteistöjen kunnossapitoon ja peruskorjauksiin (Puustinen ym., 2016, s. 76-77). Eduiksi hän tunnistaa myös erityisesti kaupunkiseudulla seudullisen ja myös kansallisen kilpailukyvyyn tukemisen.

Täydennysrakentamisen myötä kehittämishankkeiden vetovastuu on siirtynyt julkiselta sektorilta lisääntyvissä määrin yksityisille, yksityisiä intressejä omaavilla toimijoille (Valtonen ym. 2017, s. x). Näin ollen korostuu myös maankäytön suunnittelun taloudellinen puoli; kaavoituksella määritellään nykyjärjestelmän³⁴ puitteissa hyvin pitkälti rakentamisen mahdollisuudet ja lukitaan näin ollen olennaisilta osin myös myöhemmin toteutuva ”taloudellinen yhtälö”. Kaavalla on siten kaksi hyvin erilaista tarkoitusta; toisaalta kaava on maankäyttösuunnitelma, mutta yhtäältä myös kiinteistön taloudellisen ulottuvuuden turvaava juridinen dokumentti (Mäntysalo & Nyman, 2001, s. 38).

Maankäytön suunnittelussa hallintotavan murros on mahdollista liittää erityisesti yksityisen sektorin palvelujen hyödyntämiseen kaavoituksessa sekä maankäyttösopimusten yleistymiseen (Mäntysalo & Jarenko 2012 s. 44). Sopimusten yleistyminen kertoo osaltaan yksityisten toimijoiden aktiivisuudesta kaupunkikehityksessä ja myös kaupunkialueiden täydennysrakentamisen yleistymisestä (Ekroos ym. 2018, s. 19), mutta myös suunnittelun painopisteen siirtymisestä vahvemmin markkinalähtöiseen toimintakulttuuriin (Puustinen, 2008). Uusimpien selvitysten perusteella jopa kolmannes suurten kaupunkien asemakaavoista perustuu kunnan ja yksityisen välisiin sopimuksiin (Rinkinen & Kinnunen, 2017).

Asemakaavoja laaditaan yksityisten ohjaamana useammin myös määrätyn hankkeen toteuttamiseksi. Tämä hankelähtöisyys, tai hankkeistuminen, on käytäntönä lähes aina, kun asemakaavaa laaditaan hankekehittäjän ja kunnan yhteistyössä joko osittain tai kokonaan

³⁴ Lainsäädännön uudistusta pohjustavissa selvityksissä on esitetty nykyisenkaltaisen kaavoitusprosessille rinnakkaista menettelyä, jossa asemakaavan sijaan keskityttäisiin rakennuslupamenettelyyn ilman sitovaa kaavadokumenttia. Kustannusten määräytyminen olisi siten juridisesti lukittu vasta rakennusluvan hyväksymisen jälkeen.

yksityiselle maalle (Ekroos ym. 2018, s. 18). Hankkeistumisen osalta kaavoituksen ydintehtävä on muodostunut avoimeksi kysymykseksi, jota pyritään ratkomaan nykyisessä tie-teellisessä keskusteluissa (mm. Ekroos ym. 2018; Jama ym. 2018). Nykyisenkaltainen ohjaus- ja määräyspainotteinen kaavoitus on kyseenalaistettu mm. Ympäristöministeriön (Jama ym. 2018, s. 56) teettämässä selvityksessä, joiden mukaan kaavoituksen roolina tulisi olla lisäarvon tuottaminen tarjoamalla toimijoille eräänlaista ”suunnittelupalvelua”. Hankekaavoitus ja -suunnittelu integroituisivat tätä kautta toisiinsa, ja samalla juridisen menettelyn painopiste siirtyisi näin ollen vahvemmin rakennusvalvontaan.

On selvää, että täydennysrakentaminen on tyypillisesti kompleksinen prosessi, jonka enustettavuus on huono myös lopputuloksen ja siten taloudellisen kannattavuudenkin kannalta (Puustinen & Mäntysalo & Karppi, 2016, s. 80). On sinänsä hyvin selvää, että raaka-maan kaavoittamiseen verrattuna täydennysrakentaminen julkisen ja yksityisen yhteistyönä on monimutkaisempaa, minkä takia myös asemakaavaprosessien kesto aika on pidentynyt huomattavasti³⁵ (Rinkinen & Kinnunen, 2017). Tämän taustalla on useita tekijöitä, mutta eräs merkittävä tekijä muiden ohella lieenee maankäyttösopimusneuvottelut. Tiivistyvä rakenne tuo mukanaan myös suunnitteluteknisiä reunaehdoja, jotka saattavat muodostua haasteeksi. Asukkaiden kokemukset ovat yleensä paikallisia ja aiemman tutkimuksen valossa usein negatiivisia; hankkeet kokevat usein voimakastakin vastustusta asukas-yhdistyksiltä yms. toimijoilta. Ei kuitenkaan ole epätavanomaista, että hanketta myös kannatetaan (Puustinen, 2016, s. 77).

3.3.3 Teknologinen murros ja tietointensiivisyys

Niin yksityisen sektorin kuin kuntienkin toiminnassa korostuu entistä enemmän tietointensiivisyys (Ekroos ym., 2018, s. 27-32). Käynnissä olevan teknologisen murroksen ja digitalisaation aikakaudella tiedon laadun, yhteensopivuuden ja jakamisen merkitys on noussut entistä merkittävämpään rooliin. Prosessuaalisesta näkökulmasta katsottuna olennaista on tämän tiedon jalostaminen tuotoksiksi (Laamanen & Tinnilä, 2009, s. 29) ja edelleen tietopääoma, jota sivuttiin prosessiteorian esittelyssä. On selvää, että eri osapuolten tieto- ja resurssivirrät risteävät suunnittelu-yhteistyössä myös asemakaavoituksessa, jossa tietoa ja osaamista vaihdetaan puolin ja toisin prosessin eri vaiheissa. Aiemmin esitetty kokonaiskuva kaavoituksesta sekä hankekehityksestä antaa viitteitä siitä, että näiden toimintojen kohtaamiseen liittyy hyvin paljon luonteeltaan erilaista tietoa sekä taustalla vaikuttavia osaamisresursseja. Toimijoiden asiantuntijuus ja osaaminen on merkittävä tekijä kaavoitusprosessissa (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 184) sekä organisaation onnistumisen edellytyksenä (Hannus, 1993).

Maankäytön suunnittelussa tietoa tuotetaan yleensä koko prosessin ajan useiden eri osallisten toimesta (Väyrynen, 2010, s. 104). Prosessin aikana tietoa kerätään yhteen ja valmisteellaan päätöksentekoa sekä suunnittelua varten. Tiedon luonne ja alkuperä vaihtelevat merkittävästi; informaatio voi olla taustaltaan teknistä, poliittista tai kokemusperäistä, ja

³⁵ Noin 5 kuukaudella 10 vuoden takaiseen tilanteeseen nähden (Rinkinen & Kinnunen, 2017).

tuotettu viranomaisten, konsulttien tai esimerkiksi asukkaiden toimesta (Puustinen, 2004, s. 58; viit. Soudunsaari 2016, s. 74). Soudunsaari viittaa Puustisen (2006) tutkimuksiin, joiden mukaan suunnittelun tietointensiivinen luonne monimutkaistaa ja vaikeuttaa tiedon jäsentämistä ja hallintaa (Soudunsaari, 2016, s. 75). Hän korostaa, että suunnittelijan kyvykkyys muodostuu osittain juuri tiedon yhteensovittamisen ja kokonaisuuksien muodostamisen hallinnasta. Puustinen on korostanut suunnittelijan roolia tiedon ”portinvartijana”³⁶, joka säätelee miten tieto liikkuu osapuolten välillä ja missä muodossa se päättyy päätöksentekoon (Soudunsaari, 2016, s. 75).

Teknologisen kehityksen myötä kaupunkisuunnittelun kentälle on tullut osapuolten välistä vuorovaikutusta edistäviä tietoteknisiä ratkaisuja, jotka osaltaan voivat edistää myös julkisen ja yksityisen välistä yhteistyötä. Kaupunkialueiden kehitykseen soveltuvia mallin-
nus- ja simulointimenetelmiä on alettu hyödyntämään lisääntyvissä määrin erityisesti 2000-luvun alkupuolelta alkaen. Tämän taustavaikuttajana on Anssi Joutsiniemen (2007, s. 133) mukaan niin ikään kaupunkisuunnittelun yhä kompleksisempi rakenne ja sen myötä suunnittelun luonteen ymmärtäminen kompleksisten prosessien ohjaamisena. Tietoteknisten ratkaisujen valjastaminen suunnittelun tueksi voi mahdollistaa monimutkaisten rakenteiden, verkostojen ja prosessien hallinnan perinteisiä menetelmiä paremmin. Myös Rinkinen & Kinnunen (2017) korostavat digitalisaation mahdollisuuksia asemakaavaprosessin sujuvoittamiseksi. Käynnissä on parhaillaan useita laajamittaisia maankäytön suunnittelun menetelmien ja prosessien sujuvoittamiseen tähtääviä kehityshankkeita. Digitalisaatiosta on kaavailtu myös erästä ratkaisua kansalaisosallistumisen tueksi (Ekroos ym. 2018, s. 32).

3.3.4 Arviointikriteereistä maankäytön suunnitteluhankkeissa

Prosessijohtamisen eräs keskeinen tavoite on tehostaa prosessien läpimenoaikoja (Laamanen, 2003, s. 153). Toimintaa seurataan prosessien läpimenoaikojen ynnä muiden mittarien avulla myös julkishallinnon organisaatioissa, myös kaavoituksen osalta. Kaavoitusprosessin kesto, kaavojen määrä ja tuotettu kerrosala ovat eräitä kaupunkisuunnittelun toimintaan liitettyjä mittareita, joita on tilastoitu mm. Ympäristöministeriön tilauksesta (Rinkinen, 2007; Rinkinen & Kinnunen, 2017). Läpimenoajan tehostaminen on kaavoituksessa ongelmallista, koska asemakaavaprosessiin liittyy muuttuvia tekijöitä niin rinnakkaisten maankäyttösopimusneuvottelujen kuin prosessia seuraavan valitusmenettelynkin myötä (Rinkinen & Kinnunen, 2017). Tämänkin takia kaavaprosessin keston ohella keskusteluun on noussut prosessin ennakoitavuus, joka saattaisi Rinkisen mukaan olla perinteistä läpimenoajan minimointia hedelmällisempi lähestymistapa.

Maankäytön suunnitteluprosesseissa lopputuotteiden arviointi on jäänyt hyvin vähäiselle huomiolle (Väyrynen & Smeds, 2009, s. 139). Väyrynen esittää, että kaupunkisuunnittelun kontekstissa prosessi tulisi ulottaa alueen käyttöönottovaiheeseen, jolloin tarvittava palaute on mahdollista hyödyntää edelleen prosessin kehittämisessä (Väyrynen & Smeds,

³⁶ Puustinen viittaa myös Liisa Horellin ja Heikki Kukkosen (2002, s. 252) havaintoihin, joiden mukaan suunnittelutieto voidaan nähdä vallankäytön välineeksi.

2009, s. 139). OPUS-hankkeessa prosessin syötteeksi on tunnistettu alueen käyttäjien tarpeet, kuten laadukas ympäristö, ja tuotteeksi alueen käyttäjien tyytyväisyys (Väyrynen & Smeds, 2009 s. 139). Väyrynen viittaa Marketta Kytän ja Maarit Kahilan (2006) tutkimukseen, jonka mukaan käyttöön otettujen alueiden laatuun ja käyttäjien tyytyväisyyteen keskittyviä selvityksiä ei juurikaan ole sisällytetty hankkeisiin. Eräänä tekijänä saattaa Väyrysen mukaan olla se, että prosessiajattelua ja -kehittämistä ei juurikaan ole sovellettu kaupunkisuunnittelussa (Väyrynen, 2010, s. 110). Hän kuitenkin tuo esiin, että trendinä on ollut prosessijohtamisen yleistymisen 2000-luvun alkupuolelta lähtien, mikä osaltaan selittää tutkimusajankohdan tilannetta. On kuitenkin epäselvää, miten tämä näkökulma otetaan huomioon nykyisessä suunnittelukäytännössä ja miten käyttäjiltä saatu kokemuseräinen tieto palautuu asemakaavavaiheeseen.

Erään lähestymistavan tähän asetelmaan tarjoaa prosessijohtamisessa hyvin olennainen elementti: *asiakasarvo*. Prosessijohtamisen lähtökohtana on, että prosessilla on aina tietty tarkoitus ja tavoite, johon pyritään muuntamalla syötteitä tuotoksiksi (Laamanen & Tinnilä, 2009). Tämän voi tulkita myös siten, että syötteet ilmentävät osaltaan toimijoiden arvo- ja intressipohjaa konkreettisen tasolla; niillä vaikutetaan prosessin lopputulokseen. Prosessin päämäärä, tavoite ja tulos voidaan käsittää yhtäältä fyysisenä suoritteena, mutta yhtäältä tavoite voi olla vaikeammin hahmotettava, luonteeltaan implisiittinen. Asiakasarvo lienee malliesimerkki tällaisesta vaikeasti määrittyvästä päämäärästä (Mäkynen, 2007, s. 69). Yhdyskuntarakentamisen eri osapuolten suhde rakennettavaan ympäristöön on monimuotoinen ja haastava teema, jonka puitteissa päädytään nähdäkseni usein, tarpeettomastikin, vastakkainasetteluun. On selvää, että ihmisten elämismailmojen ja systeemien kohtaamisen rajapinnat ovat otollisia alustoja tälle asetelmalle.

Majamaan mukaan tulisi kuitenkin keskittyä asiakkaan, eli lopullisen ”maksajan” näkökulmaan nykyistä vahvemmin. Tätä kautta voisi olla mahdollista havaita uusia mahdollisuuksia prosessien asiakaslähtöisyyden kasvattamiseksi (Majamaa 2008; Anttiroiko 2010 s. 38). Prosessiajattelun idea on sinänsä hyvin yksinkertainen, kun lähdetään liikkeelle *asiakkaan* tarpeesta ja mietitään minkälaisilla tuotteilla tai palveluilla tarve saadaan tyydytetyksi (Laamanen 2002, s. 21). Samoin myös Hannuksen (1993) mukaan liiketoiminnan kannalta optimaalinen tilanne saavutetaan silloin, kun prosessissa voidaan lähteä liikkeelle asiakkaan tarpeista ja päätyä lopulta asiakkaan tarpeiden tyydyttämiseen (Hannus 1993, s. 41).

Asuntojen hintakehitys on eräs keskeinen seikka, joka nousee esiin usein rakennuttajainstituutioiden selvityksissä (Loikkanen, 2013; Hurmeranta, 2013; Rakli). Tutkimusten mukaan erityisesti pääkaupunkiseudun hintataso on noussut trendinomaisesti suhteessa muuhun maahan. Markku Hurmeranta on tiivistäen eri lähteisiin pohjautuen selittänyt tätä mm. tonttitarjonnan vähyydellä, kaavoituksen kankeudella, turhan yksityiskohtaisesti ohjaavilla määräyksillä, rakennusliikkeiden kilpailun puutteella ja turhilla kaavavalituksilla (Hurmeranta, 2013, s. 30). Hintakehityksen osalta merkittävä tekijä on myös pysäköinti, jonka rakentamisvelvollisuuden on todettu vaikuttavan merkittävästi asuntojen hintoihin (Hurmeranta, 2013, s. 31). Näiden ohella lukuisat tekniset seikat vaikuttavat rakennuskus-

tannuksiin (ks. tarkemmin Hurmeranta, 2013). On siten selvää, että maankäytön suunnittelu ja asuntomarkkinat muodostavat kriittisen suhteen, jota ei ehkä korosteta riittävässä määrin kaavoitukseen liittyvässä tieteellisessä keskustelussa tai prosessien ”arvioinnissa”. Hankekaavoituksessa ollaan nähdäkseni tämän haasteen ytimessä, kun ratkotaan rakentamisen laatuun liittyvä seikkoja.

3.4 Julkis-yksityinen yhteistyö maankäytön suunnittelussa

3.4.1 Yhteistyön luonne ja kumppanuuden määritelmiä

Erilaiset yhteistyömallit ilmentävät osaltaan uudenlaisia tapoja toteuttaa kaupunkisuunnittelua (Hurmeranta, 2013, s. 37). Perinteinen kuntavetoinen maankäytön suunnittelu käsitetään yleensä malliksi, jossa kunta kaavoittaa omatoimisesti, rahoittaa toiminnan budjetitaperustaisesti ja lopulta myy tontin yksityisille toimijoille. Kuntaa sitoo tällöin hankintalainsäädäntö, sikäli kun tekijäresursseja hankitaan ulkopuolelta (Hurmeranta, 2013, s. 37), eikä prosessissa juurikaan liiku yksityistä rahoitusta. Keskeistä on, että alueen toteuttajilla ei juurikaan ole kytköstä kaavoitusprosessiin eikä siten vaikutusmahdollisuutta myöskään toteutusratkaisuihin. Seuraavissa luvuissa käsitellään yksityisen osapuolen vastuuta lisääviä yhteistyömenettelyjä sekä yleisimpiä sopimusmenettelyjä, mutta myös yhteistyön taustalla vaikuttavia haasteita.

Kumppanuuden teoreettinen luonne

Käsitteellistän julkisen ja yksityisen välisen yhteistyön organisoitumiseksi, jossa hankkeen osapuolet järjestäytyvät määrättyllä tavalla prosessin aikana. Yhteistyötä pyritään hallitsemaan erilaisin menettelyin, joista on alettu käyttämään yleisesti termiä *kumppanuus* (mm. Staffans, Väyrynen, Huisko & Melama, 2008, s. 151). Mitä kumppanuudella tarkoitetaan maankäytön suunnittelun kontekstissa? Lähtökohtaisesti kumppanuuden voidaan nähdä heijastavan hallintokulttuurin muutosta³⁷, jonka myötä julkinen sektori toteuttaa tehtävi-

³⁷ Anttiroiko korostaa, että kumppanuuksia on ollut olemassa verraten pitkään. Esimerkiksi 1960-luvulla yleistyneet aluerakentamissopimukset ovat verrattavissa kumppanuuteen (Anttiroiko, 2010, s. 30). Näiden puitteissa yksityinen toimija on voinut vastata kaavoituksen valmistelevista tehtävistä, kaavan laadinnasta sekä alueen toteutuksesta. Aluerakentamisella viitataan yleensä ei-lakisääteiseen sopimusmenettelyyn ja toimintamalliin, jossa yksityinen rakennuttaja on laatinut omistamansa maan suunnitelmat ja rakennuttanut alueen varsin omatoimisesti. Tästä menettelystä on käytetty myös negatiivissävytteisistä termiä *gryndaus*. Käytäntö yleistyi Suomessa 1960-1970 lukujen aikana, jolloin sodanjälkeinen muuttoliike kaupunkiseuduille oli voimakasta ja kysyntä asuntotuotannolle³⁷ erittäin korkealla. Koettiin, että rakennustekniikan kehityksessä (mm. tuotannon standardointi) rakennusliikkeet kykenisivät toteuttamaan asuntoja hyvinkin nopealla syklillä ja lähtökohtaisesti kilpailukykyiseen hintaan (Mäkinen, 2000 s. 1). Aluerakentaminen ja siihen liittyvät sopimusmenettelyt ovat saaneet osakseen runsaasti kritiikkiä³⁷ (Mäkinen, 2000 s. 3). Aikakauden voimakkaasta muutovirtauksesta johtuen yhteiskunnallinen tilanne oli poikkeuksellinen ja useita kyseenalaisiaakin menettelyjä ratifioitiin olosuhteiden erityislaatuisuuden varjolla. Vaikkakin aluerakentamisen menettelyt ja käytännöt ovat kehittyneet 1960-luvun ajoista, on tämä tematiikka mielestäni hyvä tuoda esiin, kun käsitellään kunnan ja yksityistä rakennuttamistoimintaa harjoittavan toimijan yhteistyötä maankäytön suunnittelussa. Aluerakentamisen kritiikissä korostuu lähtökohtaisesti samankaltaisia argumentteja, jotka osaltaan kohdistuvat myös 2000-luvulla yleistyneeseen, hankekehittäjävetoiseen maankäytön suunnitteluun.

ään yhteistyössä yksityis- ja vapaaehtoissektorien kanssa (Anttiroiko, 2010, s. 30). Anttiroiko määrittelee kumppanuuden perinteisen hierarkkisen toimivallan ja markkinavoimien (kysyntä-tarjonta) välimuodoksi, jota kuvastaa joustavia menettelyjä intressien ja resurs-sien yhdistämisen organisointitapana (Anttiroiko, 2010, s. 16). Kurunmäen (2005) mukaan kumppanuus voidaan jakaa *ad hoc*-tyyppiseen ja pidempikestoiseen (*fixed*) yhteistyöhön. Perinteisessä yhteistyössä kyse on Kurunmäen mukaan tilannekohtaisesta kumppanuu-desta, joskin tavoiteltavaa olisi pyrkiä prosessin kattavaan yhteistyösuhteeseen (Kurunmäki, 2005, s. 255). Uudempi tutkimus on osoittanut, että prosessorientaation kautta voisi olla mahdollista rakentaa kumppanien välistä luottamusta, jakaa tehokkaasti projektin ris-kejä sekä parantaa kiistanalaistenkin hankkeiden julkista kuvaa (Roberts & Siemiatycki, 2015, s. 780). Toisaalta prosessorientoitunut yhteistyö ja sen puute ilmenee edelleen myös Ympäristöministeriön (Ekroos ym., 2018) selonteissa, joissa painotetaan toimintaympä-ristön muutoksen asettamia edellytyksiä mm. hankekaavoitukselle (avoimuuden ja lä-pinäkyvyyden lisääminen).

Kuntien ja yksityisten toimijoiden välisen yhteistyön luonnetta on tarkasteltu myös JYMY-hankkeessa (Kuntaliitto, 2008). Kuntaliiton tilaaman hankkeen ensisijaisena tavoitteena on ollut yhteistyön edistäminen maankäyttöhankkeissa tarjoamalla kunnille työkalua, jonka avustamana olisi mahdollista edesauttaa julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteis-työtä³⁸ maankäytön suunnittelussa (Kuntaliitto, 2008, s. 8). Hankkeessa on määritelty seu-raavat yhteistyömuodot: yhdessä tekeminen, yhteistoimielimet, yhteistyöorganisaatiot, Public-Private-Partnership (PPP), ostopalvelu-yhteistyö, kilpailuyhteistyö, yhteistyösopi-mukset sekä yhteisrahoitus. Lienee selvää, että julkisen ja yksityisen välinen yhteistyö voi ilmetä hyvin eri tavoin riippuen mm. kustannusten jakautumisesta tai yleisesti sovitusta käytännöistä. Anttiroiko korostaakin, että varsinaisen kumppanuuden määritelmä on ylei-sesti epäselvä. Aiemman tutkimuksen valossa kumppanuus voi toteutua improvisoidusti, kuten esimerkiksi Pia-Sofia Pokkinen (2017) on tutkimuksessaan tuonut esiin.

Pokkinen (2017, s. 33) mukaan Sager (2011) sekä Haveri & Anttiroiko (2009) esittävät, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus vertautuu usein käsitteellisesti *Public-Private Partnership* (3P) -malliin. Kyseessä on tällöin ns. dualikumppanuus, jossa pääosapuolina ovat julkinen ja yksityinen toimija (Anttiroiko 2010, s. 37). Anttiroikon mukaan 3P-malliin perustuvassa yhteistyössä asukasnäkökulman puuttuminen jättää menettelyn kuitenkin puutteelliseksi (Anttiroiko 2010, s. 39). Tämä ulottuvuus jää periaatetasolla nähdäkseni puuttumaan myös Kuntaliiton JYMY-hankkeessa. Managerialistisen hallintotavan yleisty-essä kansalaislähtöisen toiminnan vaikuttamismahdollisuudet eivät ole nousseet sen kes-keisempään rooliin, kuin mitä ne ovat olleet ns. perinteisessä edustuksellisen demokratian keinoin ohjatussa johtamisessa (Anttiroiko 2010, s. 38, viit. Häikö 2007). Kuten aiemmin

³⁸ JYMY-mallia on Kuntaliiton mukaan mahdollista hyödyntää tarjonnan, ohjauksen, seurannan ja arvioinnin tukena hankkeen eri vaiheissa. JYMY-hankkeessa pyrittiin tunnistamaan nimittäjiä onnistuneelle yhteistyölle sekä julkisen että yksityisen osapuolen näkökulmasta (Kuntaliitto 2008, s. 8).

viitattiin, on nykyinen kehitys sen sijaan painottanut erityisesti markkinapainotteista maankäytön suunnittelua (Puustinen, 2008). Anttiroiko korostaa, että hankkeet usein kaatuvat juurikin sidosryhmien vastustukseen (Anttiroiko 2010, s. 41); kuntalaisten osallistaminen suunnitteluun ja kehittämiseen veisi Anttiroikon mukaan suunnittelua kohti käyttäjädemokratiaa ja vähentäisi valitusten todennäköisyyttä. Erityisesti hankelähtöistä suunnittelua (vrt. aluerakentaminen) on kritisoitu puutteellista menettelyistä osallistaa julkis-yksityisten sopimusmenettelyjen ulkopuolelle jääviä sidosryhmiä hankkeen kokonaisprosessiin (Mäntysalo & Saglie, 2010). Hankenäkökulmaa painottaen myös Hakkola (2007, s. 91) toteaa hankevetoisen kaavoituksen johtavan helpommin kaavavalituksiin ja siten viivästyttävän rakentamista merkittävästi. Ratkaisuksi Anttiroiko on esittänyt sidosryhmien nykyistä parempaa huomiointia ja heidän näkemysten kytkemistä vahvemmin kumppanuushankkeisiin. Vastaavia havaintoja on esitetty lukuisissa tutkimuksissa (esim. Puustinen, 2006; Stafans, 2008; Väyrynen 2010). Tällainen useiden eri sektorien toimijoiden keskinäinen kumppanuus on käsitteellisesti duaalikumppanuutta laajempi malli (Anttiroiko 2010, s. 37).

Pokkinen (2017 s. 33) viittaa työssään Wisa Majamaan (2008) kaupunkikehitysprosesseihin ja kumppanuuteen keskittyvään väitöstutkimukseen, jossa Majamaa on kehittänyt 3P-mallia kattamaan myös kansalaisulottuvuuden. Tästä mallista Majamaa on esittänyt käytettäväksi nimitystä 4P (Public-Private-People Partnership). Pokkisen (2017) mukaan tätä 4P-mallia vastaan on kuitenkin esitetty sinänsä perusteltua kritiikkiä erityisesti Anssi Joutsiniemen (2013) kirjoituksessa, jossa osoitetaan sekä 3P- ja 4P-mallien käsitteellinen problematiikka. Joutsiniemen mukaan kumppanuudet toteutuvat maankäytön kontekstissa eri tavoin, jolloin kyse on lähinnä ”heterogeenisestä ihanteesta” (Joutsiniemi, 2013). Roberts & Siemiatycki (2015) nostavat esiin myös yhteistyön tai kumppanuuden kvaliteettiin liittyviä ongelmia. On yleistä, että toteutuneen yhteistyön todellinen luonne ei kuvasta yleisesti menettelyille asetettuja reunaehdoja ja yhteistyö jääkin vain sopimukselliseksi (Roberts & Siemiatycki, 2015, s. 780). Joutsiniemen mukaan kumppanuuksiin liittyvät suhteet ovat kompleksisia ja vaativat useita relaatioita, joita ei voida selittää vain lisäämällä malliin neljäs ”P”. Hän esittää sen sijaan ”6P-mallia”, jossa osapuolten väliset relaatiot on huomioitu erillisinä osinaan (Joutsiniemi, 2013, s. 69-70).

3.4.2 Keskeiset julkis-yksityiset sopimusmenettelyt

Kurunmäki korostaa, että sopimusten laatiminen ja allekirjoittaminen muodostavat olennaisen osan julkis-yksityistä yhteistyötä nykyisessä suunnittelukäytännössä (Kurunmäki, 2005, s. 258). Tällöin tarve sopimusten laadinnalle määrittelee osaltaan prosessin kulkua, vaikkakin keskeisenä tavoitteena on yleensä saada sopimus istumaan muodolliseen kaavaprosessiin (Kurunmäki, 2005, s. 258). Asemakaavavaihetta määrittelevät ja ohjaavat sopimukset ovat tietyiltä osin laissa säädeltäviä. Yhteistyöhankkeessa merkittävän, kaavaprosessin kattava lainsäädännön määrittelemä sopimus on *maankäyttösopimus* (Mäkinen, 2000, s. 197).

Maankäyttösopimus

Maanomistaja ja kunta sopivat yksityisen maan kaavoituksen käynnistämisestä ja kaavan toteuttamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvoitteista yleensä maankäyttösopimuksella (Kuntaliitto, 2018). Solmiessaan maankäyttösopimuksia, kunta toimii periaatteessa yksityisautonomian ja julkisen vallan välimaastossa (Hakkola, 2007, s. 178; Mäkinen, 2000, s. 145). Hakkola käsitteellistää maankäyttösopimuksen sekatyypiksi sopimukseksi, joka muodostuu sekä julkis- että yksityisoikeudellisesta³⁹ ulottuvuudesta. Maankäyttösopimuksissa on näin ollen kyse yksityis- ja julkisoikeudellisten periaatteiden kohtaamisesta. Sopimustoiminta on kytkeytynyt yhä vahvemmin myös julkishallinnon toimintaan (Mäkinen, 2000, s. 52) ja kuten aiemmin esitettiin, on kuntien hallinnollinen toiminta yhä lisääntyvissä määrin myös tuloksellista toimintaa, joka on saanut vaikutteita yksityisen sektorin toimintamalleista.

Asemakaavahankkeessa maankäyttösopimusta voidaan pitää vakiintuneena käytäntönä, jolla pyritään pääasiassa sopimaan yhteistyönä toteutettavan hankkeen kustannusten jakamisesta sekä toteutusaikataulusta (Rinkinen & Kinnunen, 2017, s. 22). Taustalla on nyky-lainsäädännön mukainen velvoite, jonka avulla kaavoituksen tuomaa yksityisen maan arvonnousua voidaan kompensoida maanomistajan velvollisuudella osallistua kaavan laadinnasta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin (Ekroos ym., 2018, s. 51.; MRL 12a). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maankäyttösopimuksella ei voida kuitenkaan sopia sitovasti kaava sisällöstä (MRL 1999/132 § 12). Laki käytännössä myös estää maankäyttösopimuksen sitovuuden, ennen kuin kaavaluonnos- tai ehdotus on asetettu julkisesti nähtäville. Sopimuksella voidaan kuitenkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista laajemminkin. Hakkola (2007, s. 179) korostaa, että ennen kaavoituksen käynnistymistä on mahdollista sopia vain kaavaprosessin käynnistämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista⁴⁰. Kuntaliiton (2008, s. 35) mukaan maankäyttösopimus voi sisältää sopimuksellisia asioita koskien alueiden luovuttamista tai vaihtamista, kunnallistekniikan rakentamista ja kunnossapitoa, alueen muuta rakentamista, rakentamistapaa ja -aikataulua, rakennettavien tilojen omistusta ja ylläpitoa, laadunhallintaa, markkinointiyhteistyötä, toteutusaikataulua, kaavan toteuttamiseen liittyvistä maksuista ja korvauksista sekä sopimuksen voimaantulosta ja sitovuudesta.

Maankäyttösopimus on siten kaavan suhteen itsenäinen prosessi. Kuntaliiton mukaan asemakaavan sisältö määräytyy ylempien kaavatasojen, lainsäädännön sisältövaatimusten, kaavan laatimisen päätöksentekomenettelyjen sekä osallistumis- ja arviointimenettelyn

³⁹ Sopimusvapaus on eräs yksityisautonomian keskeisimmistä elementeistä (Mäkinen, 2000, s. 55). Sopimusvapaus tulkitaan markkinatalouteen pohjautuvan yhteiskunnan ideologisenä taustaperiaatteena, jolloin se nähdään yleensä yksityisten välisenä sopimisena ja suhteina. Sopimusvapaus liittyy olennaisena osana omaisuussuojaan ja oikeuteen tehdä omaa varallisuuttaan koskevia sopimuksia. Mäkinen korostaa, että sopimusvapaus on vahva, koska se kuuluu ns. oikeuden syvärakenteeseen (kyseessä on ideologinen taustaperiaate). Sopimusvapautta on kuitenkin rajoitettu lainsäädännössä heikomman osapuolen edun suojaamiseksi (Mäkinen, 2000, s. 57). Normit ohjaavat siten osaltaan myös yksityisautonomiaa ja asettavat sille tietyn rajoittavan viitekehyksen.

⁴⁰ Käytännössä hankkeen käynnistymisen taustalla on kuitenkin vähintään implisiittinen sopimus, joskin niiden on oikeuskäytännössä todettu olevan itse kaavaprosessin (ja kaavan sisällön) kannalta sitomattomia (Hakkola, 2007, s. 179).

lopputuloksena (Kuntaliitto, 2018). Maankäyttösopimus on kuitenkin sidottu kaavaproessiin⁴¹, koska kaavan toteuttamiskustannukset muodostuvat hyvin pitkälti asemakaavaproessin aikana, kuten aiemminkin viitattiin. Tästä syystä sopimuksia neuvotellaan samanaikaisesti kaavoituksen kanssa, ennakoimalla kaavaproessin lopputuloksia suhteessa sen myötä tuleviin kustannuksiin (Kuntaliitto, 2018). Mäkisen mukaan kaavoituksen ja maankäyttösopimusten yhteys on ongelmallinen oikeusvaltion periaatteiden kannalta. Ehdollisuudella on tavoiteltu jonkinlaista parannusta ristiriitaan, jossa tavoite asetetaan ennen osallistumista. Keskeistä on, miten asukkaiden oikeusturvaodotukset ja yleinen etu toteutuu sopimusmenettelyissä (Mäkinen, 2000, s. 437).

Yhteistyösopimukset sekä esisopimukset

Epävirallisemmän sopimuskokonaisuuden muodostavat erilaiset kaavoituksen käynnistämiseen ja yhteistyöhön liittyvät sopimukset⁴². Yleensä tällainen sopimus laaditaan kaavoituksen käynnistämiseksi ns. aiesopimuksena, joka käsittää alueen kehittämisen periaatteet ja toimii siten ohjaavana, mutta osapuolia sitovana dokumenttina hankkeen edetessä. Kyse lienee ”kumppanuussopimuksesta”, miten kumppanuus tapauskohtaisesti sitten määritelläänkin. Yhteistyöstä kirjallisesti ja määrämuotoisesti sopimalla, on Kuntaliiton (2008) selvitysten mukaan mahdollista pienentää hankkeeseen liittyviä riskejä ja kiistoja väärinymmärryksistä. Sopimuksella voidaan sopia seikoista, kuten hankkeen yleistavoitteista, organisoinnista, vaiheistuksesta ja työnjakoon liittyvistä seikoista sekä tehtävistä, maanhankinnan, kaavoituksen tai muun valmistelun käynnistämisestä, suunnittelun kustannuksista sekä mm. sopimuksen aiheuttamista vastuista ja sopimuksen toteutumisen seurannasta (Kuntaliitto, 2008, s. 27). On kuitenkin hyvä korostaa, että yhteistyösopimuksella ei voida sopia kaavan sisällöstä, vaan juurikin yhteistyöhön ja kustannusten määräytymiseen liittyvistä seikoista.

3.4.3 Toimijoiden välisen yhteistyön erityispiirteitä

Yhteistyön etuja

Yhteistyöllä mahdollistetaan kunnalle ulkopuolinen, yksityinen rahoitus sekä tarjotaan yksityiselle toimijalle mahdollisuus vaikuttaa maankäyttösuunnitelman sisältöön. Projekti- ja prosessinäkökulmasta julkisen ja yksityisen yhteistyötä tutkineet Roberts & Siemiatycki (2015) viittaavat useisiin kansainvälisiin tutkimuksiin, jotka ovat nostaneet esiin kumppanuushankkeiden tuomaa lisäarvoa. On esitetty, että resurssipulasta kärsivät julkisorganisaatiot pääsevät kumppanuuksien kautta käsiksi yksityisen sektorin pääomaan ja saavat

41 Rinkisen & Kinnusen (2017, s. 31) asemakaavoituksen muutokseen syventynyt tutkimus osoittaa, että maankäyttösopimuksen sisältävä kaavaproessi kestää keskimäärin 9 kk pidempään, kuin kaava, jossa sopimusta ei ole. On siis selvää, että kaavoitetun alueen erityisominaisuudet sekä yhteisymmärryksen saavuttaminen vaikuttavat maankäyttösopimuksen laadinnan kestoon (Rinkinen & Kinnunen, 2017, s. 31).

42 Aiesopimusten ohella hankkeessa voidaan laatia myös muita sopimuksia, mikäli asemakaavahanke sellaisia edellyttää tai sopiminen koetaan muutoin tarkoituksenmukaiseksi.

mahdollisuuden hyödyntää sitä julkisen infrastruktuurin toteuttamiseksi (Roberts & Siemiątycki, 2015; Hakkola, 2007, s. 91; Anttiroiko, 2010, s. 31). Tore Sagerin mukaan kumppanuusmalleissa korostuvat erityisesti julkisen toimijan roolin tehostuminen yksityisen rahoituksen tukemana (Sager, 2011). Valtonen ym. (2017) viittaavat tässä kontekstissa Mäntysaloon & Saglieen (2010), joiden mukaan asetelmaa legitimoii yksityisen kehittäjän rooli hankkeen investorina ja siten myös yleisten tavoitteiden toteutumisen mahdollistajana (s. 1054). Riskien siirtyminen julkiselta yksityiselle toimijalle on nähty julkisorganisaation kannalta edullisena tekijänä, joka osaltaan lisää yhteistyöhankkeiden kiinnostavuutta julkisen toimijan näkökulmasta. Aiemmin esiin noussut osaaminen (mm. Laamanen, 2002) ja sen valjastaminen hankeorganisaation käyttöön lienee eräs yhteistyön merkittävimmistä lisäarvoista, joita osapuolet tavoittelevat toimiessaan yhteisesti suunnitteluongelman parissa.

Asiakasarvo kumppanuudessa

Yhteistyön taustalla on toisaalta vastakkainasettelua ja julkis-yksityinen asetelma kaupunkisuunnittelussa on ajoittain nähty vahvasti dikotomisena (Edelman, 2007, s. 80). Susan Fainsteinin (2000) tutkimuksiin viitaten Edelman puhuu jopa näiden kahden instanssin vastakkainasettelun paradigmasta tai vallitsevasta järjestelmästä, jossa yksityinen sektori toimii liikevoittoa tavoitellen ja julkisorganisaatio taas yhteisen edun nimissä. Näkökulma on sinänsä selkeä ja varmasti totuudenmukainen, kun huomioidaan aiemmin esitetyt lähtökohdat kunnan ja hankekehittäjän toiminnalle. Poliittinen legitimaatio edellyttää, että suunnittelussa painaa ensisijaisesti yleinen etu sen sijaan, että paino olisi markkinataloudellisissa kehittämisessä liittyvissä intresseissä (Mäntysalo & Nyman, 2001, s. 39). Julkisen ja yksityisen välinen vastakkainasettelu kytkeytyy vahvasti julkispainotteisen suunnittelun ohjauksen ja markkinoiden väliseen asetelmaan (Mäntysalo ym. 2014, s. 73), joiden esitetiin toisaalta lähenevän toisiaan nykyisenkaltaisessa hallintokulttuurien muutoksessa.

On kuitenkin tunnistettu, että vaikka julkisen ja yksityisen välinen kumppanuus on korostuneesti esillä, on sektorikohtainen ajattelu- ja työskentelytapa yhä läsnä voimakkaana (Mäkynen, 2007, s. 44). Edelleen, hankkeissa asiakasta voivat edustaa useat eri tahot ja eri osapuolten välille voidaan sopia myös asiakassuhteita hankkeen aikana (Mäkynen, 2007, s. 70). Prosessi voi siten sisältää sekä sisäisiä että ulkoisia asiakkuuksia (Hannus 1993, s. 41), joihin liittyy usein ristiriitaisiakin intressejä (mm. Hakkola, 2007; Mäkynen, 2007, s. 70). Erityisesti jo aiemmin esiin noussut täydennysrakentaminen tuo mukanaan uudenlaisia vaatimuksia yhteistyölle (Puustinen, 2016). Puustinen korostaa, että vaikka täydennysrakentamishankkeet ovat mittakaavaltaan usein pieniä, liittyy niihin usein perinteistä rakennuttamista laajemmin eri toimijoita ja intressiosapuolia (Puustinen, 2016, s. 77). On selvää, että niin valtiolla, kunnalla, ei-ammattimaisilla kiinteistönomistajilla ja asunto-osakeyhtiöllä, ammattimaisilla rakennuttajilla kuin myös paikallisilla asukkailla on omat intressinsä rakennushankkeille. On selvää, että valtion osalta intressit heijastavat valtakunnallista tasoa mm. MAL-sopimusten myötä. Kuntien intressit sen sijaan kytkeytyvät vahvemmin paikallisolosuhteisiin (kunnan elinvoimaisuus, ympäristön laatu, kilpailukyky). Kuntatason toimintaa ohjaavat tavoiteperiaatteet ja niiden voidaan tulkita pohjautuvan

osittain oikeudellisista lähteistä tukea hakeviin arvovalintoihin, kuten aiemmin nousi esiin, mutta usein myös uusliberalistisen hallinnon myötä yleistyneisiin arvoihin. Kiinteistöjen omistajilla, tässä yhteydessä myös mahdollinen kunta mukaan lukien, fokus rajautuu usein rakennettavaan tonttiin ja siitä saatavaan taloudelliseen hyötyyn (Puustinen ym., 2016). Mäntysalon & Nymanin (2001, s. 39) mukaan maankäytön kehittämiseen sisältyykin usein piilotettu agenda, jossa maaomaisuuden arvonekehityksen turvaamistavoitteet toimivat kehittämisen reunaehtoina. He tunnistavat kiinteistön omistajan tavoitteen maksimoida rakennusoikeuden määrä sinänsä legitimiiksi tavoitteeksi, joskin se tulisi tuoda esiin ja saat-
taa siten vertailukelpoiseksi muiden, rakennusoikeuteen liittyvien tavoitteiden rinnalle⁴³. Lisäksi myös asukkaiden intressit eroavat merkittävästi muiden osapuolten arvoista, kuten aiemmin jo nousikin esiin.

Kirjallisuuskatsauksen perusteella onkin yleistä, että asemakaavavaiheen ratkaisutoimin-
nassa ratkotaan usein ristiriitoja, joiden taustalla ovat toimijoiden erilaiset arvomaailmat,
intressit ja niiden kautta hankkeelle asetetut tavoitteet (mm. Hakkola, 2007; Puustinen,
2008, s. 39). Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan arvot ovat usein yhteismitattomia eikä oh-
jausjärjestelmän normiston väljyys ja sen mahdollistama tulkinnanvaraisuus tältä osin
edesauta ristiriitojen ratkaisemista (Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 99). Kyse on siten
pohjimmiltaan arvomaailmojen kohtaamisesta tai ”arvouniversumista”, kuten Mäkynen
(2007, s. 77) on esittänyt. Mäkynen mukaan tämä kokonaisuuden ymmärtäminen on kes-
keinen tekijä onnistuneen yhteistyön taustalla⁴⁴. Mäkynen mukaan *asiakasarvo* tulisi hyväk-
syä ja asettaa hankkeen päämääräksi, jolloin se voisi toimia päätavoitteena kaikissa hank-
keen kehitystoimenpiteissä (Mäkynen, 2007, s. 45). Mäkynen korostaa kuitenkin, että
asiakasta ei voida pitää geneerisenä osapuolena hankkeissa, vaan kyse on monikerroksel-
lisesta käsitteestä maankäytön suunnittelun kontekstissa. Mäkynen mukaan niin arvot, in-
tressit kuin aikaperspektiivit ovat hyvin erilaisia eri toimijoiden osalta (Mäkynen, 2007, s.
70) ja näihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Luottamuksen merkitys

Kirjallisuusosan lopuksi on hyvä nostaa vielä esiin luottamuksen roolin osana maankäytön
suunnittelun prosesseja. Prosessijohtamisen teoriassa nousi esiin aineettoman pääoman
(mm. Laamanen & Tinnilä, 2009, s. 29) merkitys. Luottamuksen rakentaminen on tunnis-
tettu tärkeäksi osaksi maankäytön suunnittelun legitimizeettiä (Santaoja ym., 2016) sekä
yhteistyön onnistumisen edellytyksiä (esim. Pokkinen, 2017). Pokkisen tutkimustuloksissa
nousee esiin luottamuksen erityinen merkitys kumppanuuden onnistumisen kannalta. Hä-
nen tapaustutkimuksensa osoittaa, että ”aidon kumppanuuden” taustalla on osapuolten

⁴³ He viittaavat tähän ikään kuin liikesalaisuutena, joka saattaa olla sekä maanomistajan että kunnan kannalta suotuisaa pitää piilotettuna. Taustalla voi olla mm. poliittisen legitimizeetin varjeluun liittyviä seikkoja.

⁴⁴ Toisaalta mm. Puustinen (2008, s. 37) nostaa esiin John Foresterin ajatukset konfliktien hallinnan eri ulottuvuuksista. Foresterin mukaan ei ole hedelmällistä edes tavoitella täydellistä yhteisymmärrystä (dialogin avulla) tai mahdollistaa vah-
vimman argumentin voittoa, vaan päästä sopimukseen toiminnasta tekemällä kompromisseja. Neuvottelujen tavoitteena
ei ole siten saattaa yhteen arvoja.

välinen luottamus, joka vahvistuu osapuolten välisen vuorovaikutusdynamiikan hyväenteisen ratkaisukeskeisyyden, tilannetajun ja yhdessä asetettuihin tavoitteisiin sitoutumisen myötävaikutuksesta (Pokkinen 2017, s. 5).

4 Tapaustutkimuksen toteuttaminen

4.1 Metodologia ja tutkimusmenetelmä

4.1.1 Tutkimusstrategiasta

Tutkimuksen strategia muodostuu tapaustutkimuksesta, jonka tutkimuskohteina ovat kolme hankekaavaa. Käytän tässä termiä strategia, koska tapaustutkimus ei varsinaisesti ole tutkimusmetodi tai -menetelmä, vaan laajempi, useita eri menetelmiä sisältävä kokonaisuus (Laine, Banberg & Jokinen, 2007, s. 10). Tapaustutkimuksen alkuvaiheessa ei yleensä ole syytä lukita tutkimuksen empiiristä tai teoreettista kontekstia tarkasti, vaan tutkimuksen eräänä tavoitteena on usein selvittää, mikä on tapaustutkimuksen suhde toimintaympäristöön ja tieteelliseen keskusteluun (Laine ym., 2007, s. 11). Tämä oli alustavana lähestymistapana myös tässä työssä. Kuitenkin, jo työn alussa oli varsin selvää, että prosessiajatteluun nojaava lähestymistapa kiinnittää työhön myös tämän teoriaa ”testaavan” näkökulman. Itselleni oli kiinnostavaa selvittää, miten lähinnä liiketoiminnan kehittämiseen tähtäävä prosessijohtaminen soveltuu työn aihepiiriin. Olennainen kysymys oli, että ”mitä valitulla lähestymistavalla on mahdollista saada irti työn kohteena olevista hankkeista?”

Tapaustutkimus kohdistuu aina tiettyyn tapaukseen, joka on tullut valikoiduksi tietyn kriteerein. Tutkittavia kohteita voi olla myös useita, kuten tässä tutkimuksessa. Tässä vaiheessa on kuitenkin syytä korostaa, että tutkimuksessa ei varsinaisesti ole kolmea erillistä tapausta, vaan kyseessä on tapaustutkimus, jossa tarkastellaan useampaa tutkimuskohdetta. Nämä yhdessä muodostavat tutkimuskohteiden joukon. Yleisesti, mikäli tarkastelun alla on kaksi tai useampi tapaus, on myös mahdollista käyttää vertailevaa tutkimusotetta. Vertaileva tapaustutkimus on kuitenkin hyvin laaja suhteessa tutkimukseen, joka syvennyy vain yhteen tai vaikka useampaankin tapaukseen, joita tutkitaan kuitenkin toisistaan irrallisina kokonaisuuksina. Omassa työssäni tämä vertaileva tutkimustapa ensisijaisena metodina rajautui pois tutkimusmetodologiaan perehtymisen myötä. On kuitenkin selvää, että useita tutkimuskohteita sisältävä tapaustutkimus ei voi olla täysin vailla vertailevaa otetta, kuten mm. Laine & Peltonen ovat esittäneet (Laine & Peltonen, 2007, s. 95).

Tutkimustulosten yleistettävyyks nousee usein esiin, kun pohditaan tapaustutkimuksen mahdollisuutta tuottaa tieteellistä kontribuutiota. Tutkimuksessa esiin nousevia selitysmalleja ei voida suoraan pitää universaaleina lainalaisuuksina, koska niiden tavoitteena on lähitökohtaisesti vain jonkin ilmiö paikallinen selittäminen (Malmsten, 2007, s. 63). Tapaustutkimuksen kontekstuaalinen luonne ja sen aika- ja paikkasidonnaisuus (Malmsten, 2007,

s. 63) korostuu myös hankekaavoituksessa, joka tapahtuu eräänlaisessa monitoimijaisessa, dynaamisessa toimintaympäristössä. Alueiden kehittämisen ja suunnitteluyhteistyön muotoutuminen nykyiseen tilaansa on sisältänyt paljon erilaisia yhteiskunnallisia ja kulttuurisia kehitysvaiheita. Sama muutostila on läsnä myös nykyajassa. Tässä suhteessa prosessikehityksen metodien soveltamiseen sisältyy nähdäkseni ansa, kun metodina on tapaustutkimus ja tutkimuskohteena kaupunkisuunnittelu. On selvää, että asemakaavoituksessa menettelyt ovat verraten vakiintuneita, ja että MRL luo prosessille tietyn vakiomuotoisen rakenteen, mutta prosessin rajapinnat ja muut ulkoiset tekijät eivät ole missään nimessä sellaisenaan toistuvia. Tätä selventämään voisi vaikka verrata kaupunkisuunnitteluprosessia tuotteen, kuten auton, tuotantoprosessiin, jossa prosessiin kytkeytyvät resurssit yms. tekijät ovat lähtökohtaisesti vakioita. Nämä tarvittavat ”osat” ovat kaupunkisuunnittelussa jo itsessään monimutkaisia, ja niiden yhteensopivuus on vahvasti sidoksissa siihen laajempaan kokonaisuuteen, joka näiden osien taustalla vaikuttaa.

Pettigrew korostaa ajan ja historian olevan aina prosessien analysoinnin keskiössä (Pettigrew, 1997, s. 339). Hän tuo esiin näin temporaalisen näkökulman, mutta korostaa kuitenkin, että prosessin analysoinnissa ei ole tarkoitus tuottaa historiakuvausta tapauksesta, vaan lähtökohtaisesti tuottaa tapaustutkimus tietystä prosessista (Pettigrew, 1997, s. 339). Tapaustutkimukseen liittyy kuitenkin olennaisena osana valitun tapauksen toiminta- tai tapahtumaympäristön kuvaaminen (Pettigrew, 1997). Pettigrew korostaa induktiivisen ja deduktiivisen päättelyn rinnakkaisuutta prosesseja analysoivassa tapaustutkimuksessa (Pettigrew, 1997, s. 339). Tässä tutkimuksessa käytetään sekä deduktiota että induktiivista päättelyä, jossa muodostuu yhtäältä yksittäistapausta koskevia selityksiä, toisaalta myös yleistettyjä havaintoja tietystä joukosta.

Tutkimuksen tiedonintressi voi olla joko idiografinen (tapauskohtainen, ainutlaatuisuutta tutkiva) tai nomoteettinen (lainalaisuuksia etsivä) (Peltola, 2007, s. 112). Tapaustutkimukseni tiedonintressi pyrkii asettumaan jonnekin näiden kahden välimaastoon. Tutkimuksella pyritään yhtäältä tunnistamaan tapauskohtaisia ja siten ainutlaatuisiakin tekijöitä, mutta toisaalta myös johtamaan yleistettävissä olevia lainalaisuuksia. Peltolan mukaan (2007) tapaustutkimuksen tavoitteena on yleensä tuoda näkyväksi ilmiöiden taustalla olevien asiayhteyksien välinen vuoropuhelu, ei itseisarvoisesti ainutlaatuisuuden kuvaaminen. Vertaileva tapaustutkimus voi tässä mielessä helpottaa tapauksen jäsentämistä (Peltola, 2007, s. 112). Vertailuasetelma mahdollistaa havaintojen testaamisen useammassa kuin yhdessä tapauksessa, mikä voi osaltaan tukea havaintojen yleistettävyyttä.

Tapaustutkimus siis tuottaa tietystä tapauksesta aikaan ja paikkaan sidottua tietoa, kuvauksen tietystä tapauksesta. Tässä suhteessa kaavoitusprosessin kuvaaminen jälkikäteen tuottaa prosessikuvauksen, joka kertoo miten tutkimuksen kohteiksi valitut hankkeet ovat edenneet niiden tapahtumahetkellä. Prosessien kehittämisessä tehokkain keino lienee osallistuva tutkimus, jossa prosesseja mallintava tutkija on tarkkailijana tai osallisena hankkeessa sen ollessa aktiivinen (ks. Väyrynen, 2010). Tässä työssä prosesseihin on suhtauduttu tietyllä tapaa historiatietona, joka auttaa ymmärtämään kahden toimijan välistä

yhteistyötä ja tunnistamaan erilaisista lähtökohdista tulevien osapuolten yhteistyössä toteutuvaa prosessia. Työssä luodaan siis katsaus menneisyyteen ja arvioidaan, miten tietty hanke aikanaan toteutui.

4.1.2 Aineiston keruu ja käsittely

Tapaustutkimukselle on luonteenomaista, että tutkimusaineisto muodostuu erityyppisistä, toisiaan täydentävistä aineistoista. Tämä on yleistä varsinkin kompleksisten ilmiöiden tutkimuksessa (Laine ym., 2007, s. 23). Erityyppisten ja toisiaan täydentävien aineistojen, menetelmien ja näkökulmien käyttämistä tapaustutkimuksessa kutsutaan triangulaatioksi. Triangulaatiolla voidaan tarkoittaa joko aineisto-, menetelmä-, teoria- tai tutkijatriangulaatiota. Tässä työssä metodia on hyödynnetty pääasiassa aineiston osalta, jolloin kyseessä on aineistotriangulaatio. Käytännössä tämä tarkoittaa eri lähteistä ja vaihtelevin tavoin kerättyä tutkimusaineistoa (Laine ym., 2007, s. 24).

Useista tapauksista kerätty data on yleensä tarpeen jäsentää yhtenäiseksi kokonaisuudeksi luokittelemalla, tyypittelemällä tai vaikkapa teemoittelemalla, kuten tässä työssä on tehty. Jako teemoihin on tärkeää, jotta tulokset voidaan esittää yhtenäisenä kokonaisuutena ja työn lähtökohtien loogisena jatkeena (Eriksson & Koistinen, 2005, s. 30). Tässä työssä teoriaosa toimii teemoittelun pohjana; analyysia jäsentävät teemat on muodostettu kirjallisuutta ja aiempaa tutkimusta hyödyntäen.

4.1.3 Tutkimuskohteiden valinta

Tapaustutkimuksessa olennainen kysymys kuuluu: ”Mitä tästä tapauksesta voidaan oppia?” (Eriksson & Koistinen, 2005 s. 22). Mitä siis tietyn asemakaavahankkeen kuvaus voi oikeastaan kertoa? Tiivistetysti voidaan esittää, että tämäkin tutkimus kuvaa (tyypillisen) hankekaavaprosessin tietyllä ajanhetkellä ja tietyssä kontekstissa. Toisaalta tapaustutkimus voi vahvistaa aiempien tutkimusten tuloksia, tai vastavuoroisesti osoittaa tapahtuneen muutoksen suhteessa aiempaan tutkimukseen. Kuitenkin, kuvaamalla prosessiin liittyvä mekanismeja ja niiden tapahtumakontekstia, on mahdollista, että tutkimus tuottaa myös yleistettävissä tai siirrettävissä olevaa tietoa.

Tutkimuskohteina ovat kolme asuinalueita, jotka on toteutettu tai joita parhaillaan toteutetaan suunnittelu-yhteistyönä kunnan ja yksityisen hankekehittäjän kesken. Tutkimuksessa yksityistä sektoria edustaa asuntorakennuttaja Bonava Suomi Oy ja julkista osapuolta Espoon, Vantaan sekä Turun kaupungit.

4.1.4 Aineiston laajuus ja käyttö

Valitut asemakaavahankkeet edustavat hankekaavoitusta eri mittakaavoissa. Kohteet sijoittuvat myös eri kaupunkien hallintoalueille ja niiden maanomistustilanne on hieman erilainen. Tätä kautta tutkimuksen empirialla on tavoiteltu laajempaa pohjaa, joka osaltaan

voi tukea tulosten yleistettävyyttä sekä sovellettavuutta hankekehittäjän tulevissa projekteissa. Kohteiden valintaa rajaavaksi tekijäksi on syytä tunnistaa toisaalta työn tilaajan hankesalkku, joka osaltaan luo raamit tapausten saatavuudelle.

Tutkimuskohteista Espoon Tuomarilankallio edustaa pienehköä hanketta, jonka hankesapuolet kokivat onnistuneeksi (neljä kaavoituskokousta ja verraten lyhyt suunnittelu-prosessi). Hankkeen osalta pyritään ensisijaisesti korostamaan tekijöitä, jotka edesauttoivat hankkeen onnistumista. Vantaan Kultarikonpuiston asemakaavaprosessi oli verraten pitkäkestoinen (11 kaavoituskokousta ja useita vuosia), hanke koettiin jo lähtökohdiltaan haastavaksi. Tapauksen kuvauksessa painotetaan tekijöitä, jotka vaikuttivat prosessin keston. Turun Kirstinpuiston hanke on merkittävästi laajamittaisempi kuin edelliset eikä prosessin elinkaarta tutkittu tässä työssä syvällisesti. Hankkeen kuvauksessa fokus on siten yhteistyömenettelyssä, joka eroaa verrokeista erityisesti konkreettisen kumppanuussopimuksen myötä.

Sekä Espoossa että Vantaalla suunnitteluvaihe on koostunut vaihteellisesti osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) sekä kaavaehdotuksen hyväksymiseen tähtäävästä suunnittelusta. Turun hanke noudatti laajempaa asemakaavaprosessia, jossa laadittiin myös asemakaavaluonnos. Turun osalta tutkimus ajoittui vaiheeseen, jossa kaavaluonnos oli valmistunut ja lautakunnan käsittelyssä.

Aineisto

Espoon hankkeesta (hankekoodi a) oli saatavissa seuraavat aineistot: kaavaehdotus, OAS-dokumentti, maankäyttösopimukset, lautakuntien päätöspöytäkirjat, OAS- ja ehdotusvaiheen palautteet, suunnittelutyöryhmän kokouspöytäkirjat (5 kpl), kaavavalmistelijan ja arkkitehdin sähköpostiviestit (12 kpl). Haastatteluihin osallistuivat seuraavat tahot: kaavavalmistelija (H1a) arkkitehti, asemakaavapäällikkö (H2a), aluearkkitehti (ei viittauksia), hankekehittäjän edustajat (H3, H4, H5a), arkkitehtikonsultin edustajat (H6a, H7a).

Vantaan hankkeesta (hankekoodi b) oli saatavissa seuraavat aineistot: kaavadokumentti ja selostus, OAS-dokumentti, lautakuntien päätöspöytäkirjat, OAS- ja ehdotusvaiheen palautteet, suunnittelutyöryhmän kokouspöytäkirjat (11 kpl), kunnan sisäiset kokouspöytäkirjat (2 kpl), kaupungin maapoliittinen ohjelma 2012, rakennuslupajaoston päätöspöytäkirja, Tikkurilan kaupunkikuvaselvitys. Haastatteluihin osallistuivat seuraavat tahot: asemakaavasuunnittelija (H1b), hankekehittäjän edustajat (H3, H4).

Turun hankkeesta (hankekoodi c) oli saatavissa seuraavat aineistot: kaavaluonnos, OAS-dokumentti, lautakuntien päätöspöytäkirjat, suunnittelutyöryhmän kokouspöytäkirjat (2 kpl). Haastatteluihin osallistuivat seuraavat tahot: asemakaavasuunnittelija (H1c), tonttipäällikkö (H2c), hankekehittäjän edustaja (H3c), arkkitehtikonsultin edustaja (H4c).

Haastatteluaineiston litterointi suoritettiin yksityiskohtaisesti ja sanatarkasti haastateltavien vastausten pohjalta. Haastattelujen alussa haastateltavia pyydettiin kertomaan nimensä ja toimenkuvansa tutkitussa hankkeessa. Tältä pohjalta muodostettiin kullekin

haastateltavalle tunniste, joihin viitattiin edellisissä kappaleissa. Litteroitu aineisto jäseneltiin aluksi liitteessä 2 esitettyjen alustavien teemojen mukaisesti, säilyttäen mukana vastaajien tunnistetiedot. Aineiston läpikäynnin jälkeen, tutkimusprosessin edetessä, sisältöä jäseneltiin useitakin kertoja uudelleen ja muodostettiin lopulta luvussa 5 esitetyt lopulliset pääteemat.

Hanke	Tyyppi	Osallistujat	Ajankohta	Kesto
Espoo	Yksilö	H1a	11.4.2018	1h 30 min
Espoo	Yksilö	H2a	23.4.2018	0h 33 min
Espoo	Ryhmä	H6a, H7a	17.8.2018	1h 00 min
Turku	Ryhmä	H1c, H2c	13.4.2018	1h 26 min
Espoo, Vantaa	Ryhmä	H3, H4	29.5.2018	1h 17 min
Espoo	Yksilö	H5a	24.4.2018	1h 08 min
Vantaa	Yksilö	H1b	17.4.2018	1h 11 min
Turku	Yksilö	H3c	25.4.2018	1h 16 min
Turku	Yksilö	H4c	13.4.2018	0h 50 min

Taulukko 1. Haastatteluaineisto.

4.2 Tutkimuskohteiden yleisesittely

4.2.1 Espoon Tuomari-lankallio

Yleiskuvaus

Espoon Tuomari-lankallion hankkeessa laadittiin asemakaavamuutos, jonka tarkoituksena oli yleisten rakennusten korttelialueen muuttaminen asuinkerrostalojen sekä erillispientalojen korttelialueeksi. Suunnittelualue on Uudenmaan maakuntakaavassa osoitettu taajamatoimintojen alueeksi ja Espoon pohjoisosien yleiskaavassa varattu julkisten palvelujen ja hallinnon alueeksi (Espoon kaupunki, 2014b). Suunnittelualueen kattava pohjoisosien yleiskaava on ollut valmistelussa asemakaavaprosessin aikana. Yleiskaavatyö ei kuitenkaan vaikuttanut hankkeen aikatauluun, mutta on hyvä tuoda esiin, että asemakaavaprosessin aikana käynnistynyt yleiskaavatyö on lähtökohtaisesti mahdollistanut asemakaavamuutoksen⁴⁵. Asemakaava on sinänsä ollut jo vanhentuneen yleiskaavan vastainen, mutta alue oli todettu maankäytöltään vakiintuneeksi (asuinrakentaminen) ja se oli osoitettavissa muuhun käyttöön, kuin mitä prosessin myötä kumoutuvassa asemakaavassa oli esitetty. Lisäksi

⁴⁵ MRL § 2017 lisätyn pykälän mukaan asemakaava voidaan laatia yleiskaavan vastaisesti, mikäli yleiskaava todetaan merkittävältä osin vanhentuneeksi.

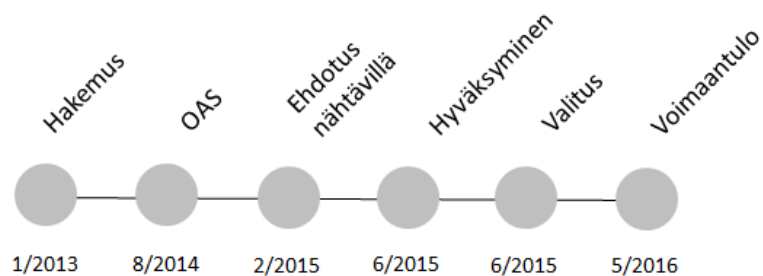
kunnassa oli laadittu selvitys yritystonttien tarkoituksenmukaisuudesta, jonka pohjalta asemakaavamuutoskin voitiin tehdä ilman käyttötarkoituksenmuutoksen edellytysten laajempaa tutkintaa (H2a).



Kuva 9. Tuomarilankallion suunnittelualue (Espoon kaupunki, 2014a).

Alkuperäinen asemakaava, jota prosessissa on lähdetty muuttamaan, on sallinut yleisten, kaupungin tarpeisiin käytettävien enintään 3-kerroksisten rakennusten rakentamisen alueelle. Alueen itäisessä osassa on lisäksi suojelumerkintöjä asuinrakennukselle sekä maisemalle. Alueen itä- sekä länsiosassa sijaitsee omakotitalo pihapiireineen, muilta osin suunnittelualue on pääasiassa ollut rakentamatonta metsää. Alueen lähiympäristö muodostuu asuinrakentamisesta, joka on toteutunut 4-5 kerroksisena kerrostalorakentamisena sekä rivi- ja paritaloista. Asemakaavamuutoksen alue on ollut n 1,3 ha ja rakennusoikeus 4900 k-m². Alueelle on suunniteltu yhteensä 78 uutta asuntoa (Espoon kaupunki, 2014a).

Kaavaproessi kesti kokonaisuudessaan noin 3,5 vuotta, josta asemakaavasuunnittelun osuus oli noin 8 kk. Hakemus oli maanomistajan toimesta vireillä jo ennen hankekehittäjän ja maanomistajan välistä esisopimusta.



Kuva 10. Prosessin aikajana.

Maanomistus ja osapuolet

Tuomarilankallion suunnittelualueen on omistanut kaksi yksityistä maanomistajaa sekä Espoon kaupunki. Hankekehittäjä ja kunta ovat sopineet, että kaupungin omistuksessa oleva maa-alue voidaan kaupalla liittää osaksi muodostettavaa asuinkerrostalotonttia (Espoon kaupunki, 2014c). Lisäksi alueella on ollut vuokraoikeuden haltijana Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) sekä maankäyttöluvan haltijana energialaitos. HSY:n rasitealue on varattu jäteveden pumppaamoja varten. Maanomistajien ja kunnan välille laadittiin kaksi maankäyttösopimusta asemakaavaehdotuksen jälkeen (Espoon kaupunki, 2015b & 2015c).

Kokousmuistioden (Espoon kaupunki, 2014c-2014g) perusteella hankkeen keskeisimmät osapuolet ovat olleet Espoon kaupungin kaavavalmisteliija (kaavoitusarkkitehti) ja hankekehittäjän sekä arkkitehtikonsultin edustaja. Kaupungin osalta hankkeessa ovat olleet osallistettuina asemakaavoituksen aluearkkitehti, maisema-arkkitehti, liikennesuunnittelija, tonttiyksikön edustaja sekä rakennusvalvonnan lupa-arkkitehti. Lisäksi tonttijaon osalta hankkeeseen on liittynyt kaupunkimittauksen edustaja. Hankekehittäjän puolelta hankkeeseen on osallistunut kaksi edustajaa. Arkkitehtikonsultin edustajana on ollut suunnittelija-arkkitehti sekä alkuvaiheen sopimusneuvotteluissa konsulttiyrityksen toimitusjohtaja. Selvitysten laatijoiksi on valittu useita yksityisiä yrityksiä, jotka ovat olleet sopimussuhteessa hankekehittäjän kanssa.

Erityispiirteet

Hankkeessa toteutettiin maanpäällinen pysäköintiratkaisu ja liikenteen johtaminen kiinteistölle suunniteltiin kulkemaan naapuritontin kulkuyhteyden kautta. Liikennerratkaisuun oli päädytty tutkimalla neljää eri liittymävaihtoehtoa yksityisen konsultin toimesta (Espoon kaupunki, 2014f). Kaavamuutos liikennerratkaisuineen hyväksyttiin kaupunkisuunnittelulautakunnan toimesta esitettäväksi kaupunginhallitukselle toukokuussa 2015. Kaavassa suunniteltu, selvityksen perusteella katuhierarkialtaan ja liikennemääriltään toimivin liittymävaihtoehto johti kuitenkin 7/2015 jätettyyn kaavavalitukseen (Helsingin hallinto-oikeus, 2016). Tämän jälkeen, 8/2015, kaupunginhallitus on määrännyt kaavamuutoksen tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Oikeuskäsittelyn takia hallinto-oikeus on kuitenkin kieltänyt kunnan päätöksen täytäntöönpanon 10/2015, jonka jälkeen hanke on jäänyt odottamaan HO:n päätöstä (Helsingin hallinto-oikeus, 2016). Espoon kaupunki on tämän jälkeen esittänyt vaatimuksen, jonka mukaan valitus tulisi jättää tutkimatta. HO on 9.5.2016 päivätyllä päätöksellään hylännyt sekä kaupungin vaatimuksen sekä liikennerratkaisuun kohdistetun valituksen. HO:n oikeudellisen arvioinnin perusteluissa viitataan laajasti tehtyihin liikenneselvityksiin ja todetaan, ettei liikennerratkaisu ole MRL:n 54 § liikenteen järjestämistä koskevan sisältövaatimuksen vastainen. Päätöksessä viitataan myös HO:n toimivaltaan, johon ei päätöksen perustelujen mukaan kuulu vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointi, vaan kaavassa esitetyn ratkaisun arviointi (Helsingin hallinto-oikeus, 2016). Hankekehittäjä on vienyt rakennussuunnittelua ennakoivasti eteenpäin oikeuskäsittelyn aikana, joka on myöhemmin mahdollistanut rakennuslupaprosessin käynnistämisen heti oikeuden päätöksen jälkeen.

4.2.2 Vantaan Kultarikontie

Yleiskuvaus

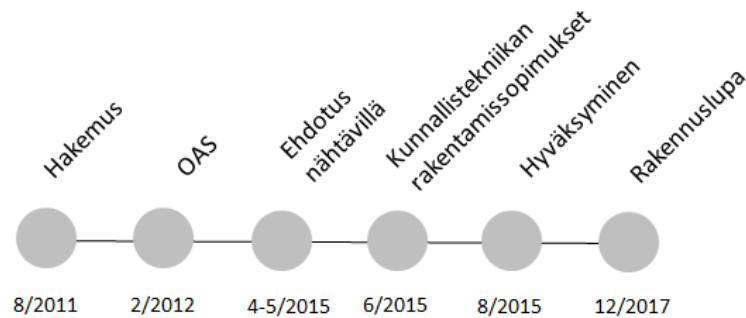
Kultarikontien asemakaavamuutos on osa Tikkurilan kaupunkiuudistusta, jolla on lisätty asuntorakentamista Tikkurilan keskustassa, lähellä palveluja ja raideliikenneyhteyksiä. Muutos on osa Tikkurilan laajempaa kehitystä, jossa tilankäyttöä tehostetaan ja aluetta rakennetaan nykyistä keskustamaisemmaksi (Vantaan kaupunki, 2015a). Suunnittelualueella olevat, perustuksiltaan pettäneet rakennukset on jouduttu purkamaan ja niiden tilalle rakennettu uusia asuinkerrostaloja. Alueen suunnitelma on ollut osa laajempaa kokonaisuutta, johon on kuulunut myös viereisen asunto-osakeyhtiön hallinnoima tontti. Kyseessä on ollut ns. purkava uudisrakentaminen, joka on ollut erityisesti Vantaan kaupungin kehitysalueilla verraten yleinen menettely peruskunnostusikään tulneiden kerrostalorakennusten osalta (Vantaan kaupunki, 2015b).



Kuva 11. Kultarikontien havainnekuva (Arkkitehtitoimisto Jukka Turtiainen Oy).

Kaavamuutoksella on muutettu alueen eteläosan asuinrakennusten korttelialue kerrostalojen korttelialueeksi, pohjoisosan ollessa jo lähtötilanteessa kerrostaloaluetta. Alkuperäiseen rakennuskantaan on liittynyt rakennushistoriallisia arvoja; kohde on inventoitu modernin rakennuskulttuurin kohteeksi. Kumottu asemakaava on sallinut 3-kerroksisten asuinrakennusten rakentamisen ja kaavamuutoksen myötä kerrosluku on noussut 4-7 kerrokseen. Alkuperäinen rakennusoikeus on ollut 5700 kerrosneliömetriä, joka muutoksen myötä on noussut 17 990 kerrosneliömetriin ($e=1,57$). Uusia asuntoja alueelle on suunniteltu n. 230 kpl. Alueen pysäköinti on sijoitettu pihakannen alle, vierekkäisiin pysäköintitiloihin naapurikiinteistön kanssa (Vantaan kaupunki, 2015a).

Vantaan hanke oli kestänyt kokonaisuudessaan noin 6,5 vuotta. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman ja hyväksytyn kaavamuutoksen välillä oli kulunut noin 3,5 vuotta.



Kuva 12. Prosessin aikajana.

Kaavadokumentation perusteella hanke sijoittuu alueelle, jossa rakentaminen on verraten tiivistä ja kaupunkimaista (Vantaan kaupunki, 2015a). Vantaan vuonna 2009 voimaan tullessa yleiskaavassa kaavamuutoksen alue sijaitsee tehokkaan asumisen alueella (A1), jolle saa ensisijaisesti rakentaa asuinkerrostaloja. Asemakaavamuutos on näin ollen ollut voimassa olevan yleiskaavan mukainen.

Maanomistus ja osapuolet

Suunnittelualueen on omistanut kaksi yksityistä maanomistajaa, joiden osakekannan hankekehittäjä osti asemakaavan saatua lainvoiman. Maanomistajien ja kunnan välille laadittiin kaksi maankäytösopimusta asemakaavaehdotuksen jälkeen (Vantaan kaupunki, 2015c). Kuten Espoon tapauksessa, hankkeen keskeisimmät osapuolet ovat olleet kaupungin, hankekehittäjän sekä arkkitehtikonsultin edustajat. Kaupungin osalta kaavamuutostyöhön ovat osallistuneet kaupunkisuunnittelun, kuntatekniikan keskuksen, rakennusvalvonnan ja yrityspalvelujen edustajat. Hankekehittäjän osalta mukana ovat olleet maanhankinnan, kaupunkikehityksen sekä rakennusprosessin edustajat (Vantaan kaupunki, 2012a-2014b). Lisäksi asemakaavavaiheessa ovat olleet mukana naapurikiinteistön edustajat sekä heidän suunnittelutyöstä vastaava yksityinen arkkitehtikonsultti. Hankkeen päätoimijoiksi on tässä työssä määritelty kaupungin asemakaavoitus, hankekehittäjän edustaja sekä arkkitehtikonsultti.

Erityispiirteet

Hanke on ollut eräänlainen pioneirihanke, koska se on edustanut Tikkurilan kehityksen alkuvaihetta ja käynnistynyt tämän murroksen aikana (H3). Sen aikana määritettiin ja haettiin kokonaiskuvaa alueen laajemmasta kehityksestä ja muodostettiin visiota tulevaisuuden Tikkurilasta useiden eri ohjausvälineiden avulla. Kokousmuistioiden perusteella (Vantaan kaupunki, 2012a-2014b) myös kunnan asiantuntijat vaihtuivat useaan otteeseen asemakaavavaiheen aikana. Hankkeen alkuvaiheessa neuvotteluja oli käyty aluearkkitehdin

kanssa, joka myöhemmin siirtyi pois tehtävästään. Vielä tämänkin jälkeen tapahtui merkittäviä muutoksia hankkeen päätoimijoissa; myös asemakaavasuunnittelija vaihtui kertaalleen prosessin aikana.

4.2.3 Turun Kirstinpuisto

Yleiskuvaus

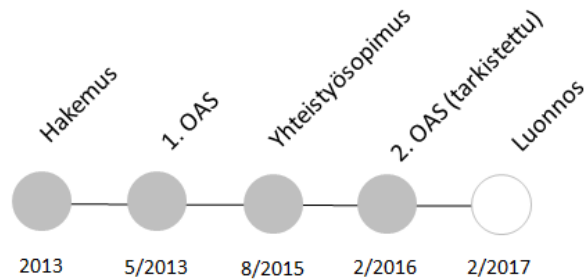
Kirstinpuiston alue on osa laajempaa Linnakaupungin kaupunginosaa, joka on rakentumassa osittain jo käytöstä poistuneelle teollisuusalueelle. Turun Kirstinpuiston hanke on siten merkittävästi laajempi suunnittelukokonaisuus kuin muut tämän tutkimuksen kohteista. Hanke on olennainen osa kaupungin laajempaa kehittämisstrategiaa, jonka linjauksia on määritelty yleiskaavassa. Kirstinpuistosta on tavoiteltu keskustamaista, toiminnoiltaan monipuolista ja viihtyisää asuinaluetta, joka tukeutuu joukkoliikenteeseen sekä laadukkaisiin kävely- ja pyöräily-yhteyksiin (Turun kaupunki, 2013a). Alueen suunnittelulla on tavoiteltu kestävän kehityksen mukaisia ratkaisuja sekä laadukkaita julkisia tiloja ja viheralueita (Turun kaupunki, 2013a). Hankkeessa on lisäksi korostunut hulevesien käsittely ja se on pilottikohteena iWater-hankkeessa, jolla haetaan uusia ratkaisuja sade- ja tulvavesien hallintaan.



Kuva 13. Kirstinpuiston suunnittelualue (Turun kaupunki, 2013a).

Linnakaupungin osayleiskaavassa (2012) alue on työpaikkojen, palvelujen ja asumisen aluetta (PAK-2), johon saa sijoittaa enintään 8-kerroksisia rakennuksia (Turun kaupunki,

2013a). Voimassa olevissa asemakaavoissa suunnittelualue on pääasiassa teollisuus- ja varastorakennusten korttelialuetta, jolle voi sijoittaa myös liike- ja toimistotiloja teollisuustoiminnan tarpeisiin. Muita käyttötarkoituksia ovat mm. rautatiealue, yleinen pysäköinti-alue, autopaikkojen korttelialue sekä yhdyskuntateknistä huoltoa palvelevien rakennusten ja laitosten korttelialue. Kaavaluonnosvaiheen materiaaleissa alueelle suunniteltu yhteenlaskettu kokonaiskerrosala on ollut noin 143 000 – 169 000 k-m². Hankekehittäjän omistuksessa olevalle alueelle suunnitellaan asuinrakentamista noin 70 000 kerrosneliömetriä.



Kuva 14. Prosessin aikajana.

Maanomistus ja osapuolet

Alueen isoimmat maanomistajat ovat Turun kaupunki sekä hankekehittäjänä toimiva Bonava Suomi Oy. Hanke on lähtökohdiltaan erilainen kuin Espoon ja Vantaan tapaukset, joissa maa on ollut merkittävässä määrin yksityisessä omistuksessa⁴⁶. Kohteessa maanomistus jakautuu selvästi yksityiseen ja julkiseen. Kirstinpuiston alueen asemakaavatyön edistyttyä kaupunki ja alueen maanomistajat tekevät maankäyttösopimuksia, joissa sovitetaan kaavoituksen, liikenneväylien ja muun kunnallistekniikan ml. hulevesien käsittelyä varten tarpeellisten ratkaisuiden rakentamisen aiheuttamista maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista korvauksista ja toteuttamisen aikataulusta (Turun kaupunki, 2013b).

Muita tutkittuja hankkeita selvästi laajemman aluekehityshankkeen *erityispiirteeksi* tunnistettiin projektiryhmä, jonka järjestäytymisestä sovittiin kirjallisella yhteistyösopimuksella. Kaupungin ja hankekehittäjän väliseen yhteistyösopimukseen on kirjattu mm. osapuolten tavoitteet, aikataulu ja yhteisen projektiryhmän perustaminen (Turun kaupunki, 2013b). Projektiryhmästä käytettiin myös nimitystä ohjausryhmä, jonka keskeisimmät julkiset osapuolet ovat olleet kaupungin kiinteistöliikelaitos, asemakaavoitus, liikennesuunnittelu, ympäristöpalvelut, vesiliikelaite sekä infrapalvelut. Yksityisiä toimijoita ovat edustaneet hankekehittäjän lisäksi arkkitehtikonsultti, liikennesuunnittelija sekä maisemasuunnittelija. Prosessiin on lisäksi liittynyt useita eri alojen ammattilaisia. Hankekehittäjän osalta mukana ovat olleet maanhankinnan, kaupunkikehityksen sekä rakennusprosessin edustajat

⁴⁶ Suunnittelualan pinta-ala on 16,199 ha. Siitä noin 5,047 ha (31 %) on yksityisessä omistuksessa ja loput 11,152 ha (69 %) kaupungin omistuksessa.

sekä myös yrityksen johtoa. Lisäksi asemakaavavaiheessa ovat olleet mukana useat sidosryhmät ja muut viranomaistahot. Myös hankekehityksen markkinoinnilla on ollut merkittävä rooli hankkeessa.

5 Tutkimusaineiston esittely

Seuraavaksi tarkastellaan hankekaavoitusprosessia aluksi toimijoiden tavoitteiden ja ohjausvälineiden näkökulmasta, siirtyen sen jälkeen yhteistyön rajapintoihin ja käytäntöihin, ja lopulta resurssien teemaan. Luvussa käsitellään triangulaation avulla yhdisteltyä lähteaineistoa, joka sisältää sekä dokumentaatiota että asiantuntijahaastatteluja.

5.1 Tavoitteet ja ohjausvälineet

Kunnan kannalta hankekaavoituksen konseptin edut liitettiin ensisijaisesti kaavan toteutuskelpoisuuteen, kun ns. perinteinen ”varastoon” tekeminen koettiin jo vanhanaikaiseksi, ei-tarkoituksenmukaiseksi menettelyksi. Tilanne vaikuttaisi olevan yhtenevä tässä työssä tutkittujen kuntien osalta. Kaavan toteutuskelpoisuudella viitattiin myös prosessin tehostumiseen erityisesti rakennuslupamenettelyn osalta, sikäli kun rakennusluvan ja rakentamisen edellytykset täyttävä maankäyttösuunnitelma voidaan tuottaa ilman myöhemmin tapahtuvaa kaavatulkintaa (H7a). Maankäyttösuunnitelman tarkoituksenmukaisuuden koettiin olevan olennainen tekijä hankekaavoituksen taustalla; lopputulokselta haetaan toteutuskelpoisuutta, joka myös tehostaa prosessia rakennuslupavaiheessa.

”Kaavan toteutuminen on kantava juttu siinä. Me ei olla kauhean paljon tehty semmoisia kaavoja enää nykyään, joita joskus ehkä ennen vanhaan, että isoja alueita, joille tehtiin joku hienompi suunnitelma, joka odotti niitä toteuttajia.” (H1b)

Hankkeet ovat käynnistyneet ensisijaisesti yksityisten toimijoiden aloitteesta. Espoossa ja Vantaalla hanke on käynnistynyt maanomistajien aloitteesta. Espoossa maanomistajat olivat olleet kuntaan yhteydessä jo vuosia ennen varsinaisen kaavoituksen vireilletuloa sekä laadittaneet alustavia suunnitelmia. Kaavoitushakemusta ei tällöin tehty, mutta maanomistajien tarve oli ollut kaupungin tiedossa jo verraten pitkän ajan. Kunnan puolelta syyksi arveltiin maanomistajien erilaisia tavoitteita sekä hankkeen verraten vaikeita lähtökohtia ja hankalaa toteutettavuuttakin (H2a). Turussa hankekehittäjän nähtiin olleen asemakaavoituksen käynnistänyt taho, vaikkakin suunnittelualueen kehittäminen oli myös eräs kaupungin tärkeimmistä kärkihankkeista. Hanke oli ollut mukana kaupungin kaavoitusohjelmissa ja jopa kaavoituskatsauksen kansikuvana, mikä kuvastaa asemakaavan merkittävyyttä kaupungin kehityksessä.

”Mutta sehän oli sellaisella hiljaisella tulella ja ikään kuin käynnistyi uudelleen sitten kun hankekehittäjä tuli meidän yhteistyösopimukseemme.” (H1c)

5.1.1 Julkis-yksityinen tavoitenäkökulma

Asemakaavahankkeen taloudelliset-tavoitteelliset lähtökohdat muodostuvat yleensä maanomistajan ja hankekehittäjän vuorovaikutuksessa (H3). Lähtökohtana voi olla maanomistajan visio tulevasta rakentamisesta tai vastavuoroisesti hankekehityksen kompetenssiin pohjautuva esitys tulevasta maankäytöstä. Hankkeen taloudellinen kannattavuus on tärkeä päätöksentekoa ohjaava tekijä hankkeen alkuvaiheessa; tässä vaiheessa muodostuu eräänlainen lupaus tulevasta rakennustehokkuudesta, jonka asemakaava tulisi mahdollistaa. Hankekehittäjän prosessissa tämä tavoite muodostuu tai jalostuu varsinaista asemakaava-prosessia edeltävässä maanhankintavaiheessa.

”Joko heillä (maanomistajilla) on näkemys siitä, mitä tänne pitää tulla tai sitten me osoitetaan ehdotuksella, että tämän verran tänne olisi mahdollista tehdä. Siitä muodostuu sitten sellainen taloudellinen etu maanomistajalle, että siihen (hankkeeseen) kannattaa lähteä.” (H3)

Turun laajemmassa kehityshankkeessa kaupungin tavoitteet on johdettu suoraan yleiskaavasta. Linnakaupungin osayleiskaavassa korostuu ekologian, talouden sekä sosiaalisen ja kulttuurisen kestävyys-teemat (Turun kaupunki, 2013b), jotka on nostettu esiin myös alueen asemakaavaluonnoksessa sekä kumppanien yhteistyösopimuksessa (Turun kaupunki, 2013c). Dokumentaatiossa on varsin selvästi tuotu esiin myös yhteistyökumppanien asettamat asemakaavalliset tavoitteet⁴⁷ sekä niiden tarkentuminen prosessin alkuvaiheesta. Hankekehityksen tavoitteissa korostuu kokonaisuuden kannalta toteutuskelpoisuuden jatkuva arviointi, vaihteittain toteutettavuus ja lähiympäristön toimivuus sekä riskienhallinta (tekniset seikat, kaava- ja hanketalous, aikatauluriskit yms.). Myös rakentamisen tehokkuudelle ja laadulle, pysäköinnille ja liikennetarkaisuille sekä hulevesiratkaisuille on asetettu alustavia tavoitteita. Kaupunginhallituksen hyväksymissä tavoitteissa⁴⁸ korostuu erityisesti kaupungin kasvu, elinvoimaisuus ja kilpailukyky, joiden taustalla on kaupungin laajempi strategia ja visiotyö.

Tavoitteista neuvotellaan kuitenkin prosessin eri vaiheissa hyvin aktiivisesti. Pääpaino keskittyy prosessin alkuvaiheeseen, jossa saavutettu yhteisymmärrys koettiin haastateltavien keskuudessa prosessin onnistumisen edellytykseksi. Alkuvaiheessa löydetty yhteinen tavoite ohjaa prosessia oikeille urille ja nopeuttaa kaavan laatimisen prosessia (H1b). Alkuvaiheessa korostui erityisesti periaatetason päätöksenteko ja osapuolten mahdollisuudet tukeutua yhdessä sovittuihin linjauksiin myöhemmin prosessin aikana.

”Kyllä siinä se tavoitevaihe korostuu. Että luodaan ne tavoitteet, sisällölliset mutta myös aikataulutavoitteet, että meillä on siitä yhteisymmärrys. Silloin meillä on tietyt raamit sille

⁴⁷ Sopimus: ”Osapuolten tavoitteena on kehittää Linnakaupungin aluetta yhteistyössä noudattamalla kestävä kehityksen periaatteita, jotka ovat ekologinen, taloudellinen sekä sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys. Alue käsitellään kehittämistyössä yhtenä kokonaisuutena ilman mykisiä käyttöä tarkoituksia ja maanomistusrajoja.”

⁴⁸ Hallituksen päätös: ”Pyrkimyksenä on strategian tavoitteiden mukaisesti luoda pohjaa kaupungin kasvulle, kehittää kaupunkikeskustan elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä tarjoamalla mm. houkuttelevia asuin- ja työpaikaympäristöjä kävely- ja pyöräilyetäisyydellä kaupungin keskustasta.”

yhteistyölle jo olemassa, että tiedetään että se maali tuolla ja että kaikki tavoittelee sitä yhdessä.” (H3)

”Se on koko ajan ihan oleellista. Mutta sanoisin, että heti siellä alussa, kun lyötiin sellaiset isot asiat lukkoon, kuten katuverkko ja korttelirakenne. Niin siellä se yhteistyö oli todella tarpeellista ja todella hyvää. Ehkä kaikkein suurin hyöty oli siellä.” (H3c)

Kokousmuistioissa korostuu yleisesti kunnan ja hankekehityksen tavoitteenasettamisen painotus, joka kunnan puolella kohdistuu yhteiskuntaan ja alueeseen laajemmin sekä alueen käyttäjiin, kun hankkeen puolella keskiössä on maaomistajan tarve sekä lopulta tulevat asukkaat. Aineiston perusteella hankekehitystä ohjaavat vahvemmin maanomistajan tarpeista juontavat taloudelliset tekijät (H3). Sen sijaan kuntaa taas ohjaa maankäytön strategiat ja edelleen oikeusperiaatteelliset reunaehdot. Kaavoituksen näkökulmissa korostui myös suunnittelumonopolin merkitys kunnan intressien osalta; sen koettiin asettavan kunnan etulyöntiasemaan, jolla tavoitellaan ensisijaisesti maaomistajien yhdenvertaista kohtelua. Vastauksissa korostui myös suunnittelun paikkasidonnaisuus ja eri alueiden vaihtelevat vaatimukset (H1b). Kaavoittajien vastauksissa kunnan asettamien tavoitteiden ja intressien koettiin liittyvän ensisijaisesti kaupunkikuvaan ja kaupunkitilan laatuun.

”Kunnan kannaltahan se on tärkeintä, että siellä tulee kunnan intressit huomioitua. Yleensä ne koskevat sitä kaupunkikuvaa ja kaupunkitilan laatua. Että jos se niin kuin puuttuisi, niin kyllähän se olisi aika harvat ne tapaukset, jotka sitten voisi sanoa, että sopisi saumattomasti juuri siihen paikkaan tai jotka noudattaisi niitä periaatteita, mitkä kaupunki ajatellut.” (H1b)

Hankekehityksen vastauksissa viitattiin rakennuttajan riskeihin, jotka liittyvät hankkeen toteutukseen ja myyntiin. Esiin nousi myös yhtymäkohta prosessin loppuasiakkaan tyytyväisyyteen, joka yleisesti määrittäytyi alueen tulevaksi asukkaaksi.

”Että nehän tehdään loppupeleissä niille tuleville asiakkaille ja meillä on se vastuu kuitenkin sinne suuntaan. Ja myyntiriskit ja toteuttamiskit. Että eihän me sellaista kaavaa tehdä, mikä ei olisi niille tuleville asukkaille hyvä.” (H3)

Asiantuntijahaastatteluisissa (H1b, H3, H4) sekä kokousaineistoissa (Vantaan kaupunki, 2012a) korostui Vantaan Kultarikontien asemakaavahankkeen haastavuus suunnittelun lähtökohtien osalta. Kaavoitus on hakenut merkittävästi pienimittakaavaisempaa ratkaisua⁴⁹, kuin mitä hankekehitys on alueelle tarjonnut. Kultarikontien koettiin edustavan saumakohtaa kaupunkirakenteessa, mikä asetti suunnittelulle eräät kaupunkikuvalliset reunaehdot. Vantaan kaavoittajan kokemuksen mukaan taloudellinen varmistaminen ei ole aivan synkronissa kaavoituksen tavoitteiden kanssa. Tutkitussa hankkeessa tavoiteltu ja toteutunutkin verraten korkea rakennustehokkuus koettiin ympäristön kannalta negatiiv-

⁴⁹ Kokouspöytäkirja: *Vaihtoehtotarkastelussa tulisi tutkia pienimittakaavaisempia ratkaisuja Kultarikontille päin, esimerkiksi runkosyntyisiä kaventamalla, rakennuksia madaltamalla ja jakamalla massoja useampaan rakennukseen.*

Jos asuinrakennusoikeus pienenee, hankkeen toteutettavuus vaarantuu. Tehdyissä maankäyttövaihtoehtoissa on huomioitu maanomistajien lähtökohdat hankkeelle.

viseksi tekijäksi, mutta toisaalta kaavoittaja näki tilanteen kuitenkin myös yksityisen osapuolen kannalta (H1b). Merkittävänä tekijänä verraten korkean rakennusoikeuden tavoitteen taustalla on ollut maanomistajien ongelmallinen tilanne, jossa olemassa oleva rakennuskanta on todettu purkukuntoiseksi. Tästä johtuvaa taloudellista tilannetta on näin ollen pyritty paikkaamaan tehokkaalla rakentamisella.

”...ehkä jos ei tarvitsisi ajatella sitä taloudellista yhtälöä niin paljon, niin olisi voinut ehkä jättää yhden tuollaisen noppatalon pois tuosta keskeltä kortteliä, niin se olisi ollut lopputuloksen kannalta parempi. Mutta tokihan siinä olisi taas taloudellisesti ollut eri tilanne sen jälkeen. Että kyllä ymmärrän miksi se sinne haluttiin ja miksi se siellä nyt on.” (H1b)

Myös yksityisten arkkitehtikonsulttien intressinä on ollut elinympäristön laatu. Tämä kaupunkikuvallinen laatu nousi esiin asiantuntijoiden haastatteluissa (H4c), yhtä vahvasti niin kunnan kuin arkkitehtikonsulttienkin näkemyksissä. Arkkitehtikonsulttien kokemaa vaikutusmahdollisuus suunnitelmiin vaihteli toisaalta eri hankkeissa. Yhtäältä suunnittelijat kokivat voivansa vaikuttaa ratkaisuihin verraten paljon (H4c), toisaalta, pienemmässä hankkeessa vaikutukset liitettiin lähinnä arkkitehtuurin laatuun.

”Karkeasti voidaan sanoa, että tilaajahan (hankekehitys) ne tavoitteet asettaa. Ja meidän yritetään tehdä sitten niin hyvä niissä puitteissa kuin mahdollista. Että aika vaikea kuvitella, että arkkitehti asettaisi tällaisessa kumppanuustilanteessa tavoitteita, muuta kuin sitten hyvään arkkitehtuuriin.” (H7a)

Hankekehityksen vastauksissa nousi esiin molemminpuolinen ennakoiva lähtökohtien tarkastelu. Hankekehityksen käytäntönä on ollut kunnan lähtötilanteen alustava arviointi yleiskaavasta lähtien ja analyysin tarkentaminen aina kaupunkikuvan, palvelurakenteen ja liikenteen kannalta olennaisiin tekijöihin (H3). Näitä lähtökohtia on lähdetty muokkaamaan yhteistyössä kunnan kanssa. Hankkeissa vaikuttaneella kehittäjällä on ollut laaja-alaista kokemusta kaavoitusarkkitehdin tehtävistä, mikä on edesauttanut alkuvaiheen arviointia myös kunnan näkökulmasta. Esimerkiksi Espoon hankkeessa alkuvaiheen suunnitelmien koettiin vastaavan hyvin kunnan intressejä. Hyvin valmisteltu ehdotus, tarkoituksenmukainen käyttötarkoitus sekä mitoituksellinen soveltuvuus (H2a) juuri kyseiselle alueelle koettiin positiiviseksi tekijäksi.

”En osaa sanoa oliko alkuvaiheessa ihan mahdottomia suunnitelmia, mutta lähtötilanteessa kun tätä kaavaa alettiin tekemään, niin se suunnitelma oli kuitenkin jo aika ok, et ei tarvinnu sit ihan hirveesti kiistellä siitä et kuinka paljon kempejä siihen tulee, kun joskus tarvii.” (H1a)

Yleisesti esiin nousi kunnan tavoitteiden ja ohjausvälineiden suhde esitettyyn alkuvaiheen suunnitelmaan.

”Siis se on tietenkin myös pullonkaula, et jos halutaan ihan jotain toisenlaista kun mitä yleiskaava mahdollistaisi tai mikä yleensä on meidän korkean rakentamisen periaatteiden mukaista tai muuten kaupunkikuvallisesti jotenkin soveltuvaa.” (H2a)

Haastatteluissa nousi esiin, että maankäyttösuunnitelma pohjautuu keskeisesti konsultin tuottamaan viiteaineistoon, johon prosessin aikana liitetään luonteeltaan juridisia kaavamääräyksiä.

”Kaikki tavallaan kaavakartan materiaali, se pohjamateriaali, jonka avulla on sitten näytetty sitten rakennusalueen rajat, kerrosluvut, rakennusoikeudet ja kaikki käyttötarkoitukset, on otettu sieltä konsultin materiaalista. Sitten on tietenkin näitä sanallisia määräyksiä isketty siihen iso nippu perään.” (H1b)

Haastattelujen perusteella pysäköintiratkaisu on eräs keskeisimmistä seikoista, joista hankeorganisaatioissa neuvotellaan. Pysäköintiratkaisu ja siihen sovellettava pysäköintinormi tunnistettiin jopa hankkeen elinehdoksi. Esimerkiksi Vantaan hankkeessa maanalaista pysäköintiä ei voitu pohjavesiolosuhteitten takia toteuttaa (H5a). Näiden lisäksi hankkeessa tunnistettiin useita muita tekijöitä, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti hankkeelle aiheutuviin kokonaiskustannuksiin (ks. tulokset).

”Siis nämä hankkeet elää tai kuolee sen (pysäköintiratkaisun) perusteella, et jos jostakin syystä pysäköintinormi on tosi tiukka, eli tarkoitan sillä sitä, että autopaikkoja tulee paljon, ja jos ne joudutaan toteuttamaan kalliisti esimerkiksi talojen alle tai johonkin maan alle pehmeikköön tai pohjavedenpinnan alapuolelle tai louhimaan hankalasti jonnekin, niin voi olla, että hanke ei toteudu. (H5a)

Hankekehityksen vastauksissa nousi esiin myös suunnitteluratkaisujen vaikutus asunnon hintaan; tämä koettiin hankekehittäjän puolelta olennaisena tekijänä, jota olisi haastateltavan mukaan hyvä korostaa myös kaavoitusorganisaatioiden suuntaan. Asemakaavavaiheessa aiheutuvien toteutuskustannuksien siirtyminen asuntojen hintoihin koettiin negatiivisena tekijänä hankkeen puolella, joskin balanssi laadun ja kustannusten välillä lienee juurikin eräs suunnitteluprosessin keskeisimmistä kipukohdista.

”Se mikä pitää muistaa, missä aika monta kertaa törmää siihen, että viranomaiset tai kaavoittajat kuvittelevat, että rakennusliike maksaa. Ei rakennusliike maksa mitään, vaan sen maksaa asukkaat. Se on aina asukkaat. Et mä oon kuullut sellaisiakin, että se hanke tai projekti maksaa sen, niin ei maksa, kun asukas maksaa. Se on asunnon hinnassa tai vuokrassa. Se on aina niin, että viime kädessä sen maksaa aina asukas. Ja jos on joku kallis yksityiskohta, niin se on siellä asunnon hinnassa. Ja jos on vielä semmoinen yksityiskohta, joka vaatii hoitoa, huoltoa ja korjausta vuosien saatossa merkittävässä määrin, niin edelleen: ei rakennusliike tai rakennuttaja maksa, vaan asunnon ostaja, omistaja tai vuokralainen maksaa. Se vaan tuppaa aina unohtumaan, että sinä kun menet kauppaan ja ostat asunnon, niin sinä sen maksat.” (H5a)

Rakennuttamisen kokonaisprosessin kannalta koettiin tärkeäksi, että kaava sallii toimintaympäristön muutoksen ja mahdollistaa vaihtoehtoisia toteutusratkaisuja. Suunnitelmilta toivottiin ”maailman muuttumisen” huomioivaa joustavuutta, vähentäen tarvetta myöhemmille kaavamuutoksille (H4). Tämä liittyi erityisesti laajempiin kaavahankkeisiin, joissa projektit toteutetaan vaiheittain, pitkän ajan kuluessa.

”Mä olen miettinyt sitä, että hyvät asemakaavat on sellaisia, joissa ne tavoitteet on osattu kuvata, mutta ei niitä keinoja. Hyvä asemakaava täytyy pystyä toteuttamaan muullakin kuin yhdellä tavalla, että se on epäonnistunut, jos sen pystyy vain yhdellä tavalla toteuttamaan.” (H3)

5.1.2 Ohjausvälineiden suhde hankekaavoitukseen

Prosessin syötteitä voidaan tarkastella konkreettisemmin eri ohjausvälineitä analysoimalla. Kultarikontien suunnittelussa, lainvoimaisen yleiskaavan ohella, merkittävimmät suunnittelua ohjanneet ulkoiset syötteet ovat tulleet valmistelussa olleista strategisen tason suunnitelmista, jotka ovat vaikuttaneet suunnitteluratkaisun sisältöön. Alueen suunnittelu on edennyt pääasiassa luonnosvaiheen materiaalien pohjalta. Yleisesti kaupungin edustajat ovat ottaneet kantaa erityisesti kaupunkikuvallisiin tekijöihin, kuten kerrokorkeuksiin, rakennusten sijoitteluun sekä pysäköintiratkaisuun (esim. Vantaan kaupunki, 2012a). Suunnitteluprosessia ohjaavina merkittävimpinä syötteinä ovat olleet *Tikkurilan kaupunkikuva-analyysi* sekä *Tikkurilan kaavarunko*. Kaupunkikuva-analyysissä on annettu suosituksia erityisesti rakentamisen korkeuteen sekä pysäköinnin järjestämiseen liittyen. Selvitys tukee vahvasti rakenteellisia pysäköintiratkaisuja Tikkurilan alueella. Hankkeen aikana on ollut käynnissä myös Tikkurilan keskustan kaavarunkotyö. Tämä kaavarunko on ollut normatiivisesti yleiskaavaa täsmällisempi, joskaan ei asemakaavaa vastaava operatiivisen tason suunnitelma. Kuten kaupunkikuva-analyysissä, on kaavarungossa alustavasti esitetty keskusta-alueen pysäköinniksi lähtökohtaisesti rakenteellisia vaihtoehtoja. Sekä kaavarunkotyö että kaupunkikuva-analyysi ovat edenneet kunnan toimielimissä tässä työssä tutkitun asemakaavaprosessin rinnalla ja valmistuneet ennen asemakaavan lopullista hyväksyntää (H2a). Kaavarungon valmistelutyö näyttäytyi hankekehittäjän suuntaan yllättävänä interventiona sekä jonkinasteisena epäselvyytenä kunnan tavoitteista.

”Toinen mikä oli oma mausteensa Kultarikonpuistossa, että kaupunki ei ollut ihan varma tavoitteistaan välillä. Että siellä aloitettiin tekemään kaavarunkotyötä kesken asemakaavan, että se oli sellainen yksi haaste.” (H3)

Muiden strategisten päätösten ohella kaupunki on valmistellut *maapoliittisia linjauksia*, jotka ovat vahvistuneet niin ikään asemakaavaprosessin suunnitteluvaiheen aikana. Linjauksilla on vaikutettu mm. maankäyttökorvausten määräytymiseen ja tasoon. Vantaalla kaupungin tonttiosasto ja hankekehittäjä ovat käyneet maankäyttösopimusneuvotteluja asemakaavaprosessin rinnalla, kuten muissakin tutkituissa hankkeissa. Maankäyttösopimuksissa on sovittu kunnallistekniikan rakentamisesta, kunnossapidosta sekä asemakaavoitukseen liittyvästä sopimuskorvauksesta (Vantaan kaupunki, 2015c). Sopimuksista ilmenee, että maanomistajat ovat osallistuneet asemakaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kaupungille aiheuttamiin kustannuksiin. Hankkeen alkuvaiheessa esitetyt maankäyttömaksujen määräytymisperusteet olivat kuitenkin muuttuneet uusien maapoliittisten linjausten

myötä kaavan laadinnan aikana siten, että hanke ei ollut enää maanomistajien näkökulmasta toteutuskelpoinen⁵⁰.

”Kultarikossa poliittinen päätöksenteko kesken kaavaprosessin (oli haaste). Tarkoittaen, että jos tulee muutoksia, vaikka maankäyttömaksujen laskentaperiaatteisiin tai tämän tyyppisiin, mitkä vaikuttaa siihen taloudelliseen yhtälöön. Niin se vaikeuttaa läpivientä.” (H3)

Kokousaineistojen perusteella Vantaan hankkeessa päätöksiä tehtiin osittain hankeorganisaation ulkopuolella (Vantaan kaupunki, 2013a & 2013d), jolloin kaavoittajat yhdessä kaupunkisuunnittelujohtajan kanssa ovat muodostaneet linjauksia pysäköintinormista sekä muista kriittisistä seikoista⁵¹.

Tavoitevaiheeseen liittyneissä vastauksissa korostuu avoimuuden ja rehellisyyden, ja edelleen selkeästi esitettyjen intressien ja niiden priorisoinnin merkitys. Turun arkkitehtikon-sultti korosti tässä yhteydessä toimijoiden kriittisiä reunaehdoja, joiden yli ei voida astua.

”Avoimuus ainakin on ihan ensisijaisen tärkeä. Et kyl täytyy tuoda esiin rehellisesti ne omat tavoitteet ja sanoa että tää on mulle tärkeää ja ehkä jopa priorisoida niitä. Jokaisella on varmasti se oma raja, minkä yli ei suostu menemään. Ja on tässä toiminut aika hyvin. Sillon yleensä löytyy ne yhteiset kipupisteet ja yhteiset sävelet.” (H4c)

Aineistosta ilmenee toisaalta myös epävarmuus viranomaisprosessin jatkuvuuden osalta. Rakennuslupavaiheessa voidaan vaikuttaa vielä merkittävästi toteutuskelpoisuuteenkin, mikäli kaavan sisältö jättää liiallista tulkinnanvaraa. Espoon ja Vantaan tapauksissa asema-kaavan koettiin vastaavan rakennussuunnitelmia verraten hyvin. Rakennuslupavaiheessa tehdyt muutokset koettiin vähäisiksi, vaikkakin Vantaan hankkeessa ilmennyt tulkinnallinen epäselvyys johti kerrokorkeuden nostamiseen (H1b).

Kokousmuistioden mukaan eräs pysäköinnin osalta merkittävä tekijä on ollut hankehittäjän senioriasumiskonseptin sekä yhteiskäyttöautoratkaisun soveltaminen; niiden avulla kaavan pysäköintinormia on ollut mahdollista keventää ja vapauttaa siten tilaa muulle rakentamiselle. Vantaan hankkeessa autojen yhteiskäyttökonseptista keskusteltiin noin vuosi sen jälkeen, kuin ensimmäinen kaavoituskokous oli pidetty. Tätä seuranneen kunnan sisäisen palaverin pohjalta pääosapuolille voitiin lopulta vahvistaa konseptin autopaikkamäärää vähentävä vaikutus. Vastaavasti esitettiin, että myös aiemmin esitetyllä senioriasumisen konseptilla voidaan alentaa rakennettavien autopaikkojen lukumäärää (Vantaan kaupunki, 2013e).

5.1.3 Kansalaisosallistumisen erityispiirteet

Espoon hankkeessa sidosryhmät ovat vaikuttaneet prosessiin OAS- ja ehdotusvaiheissa (Espoon kaupunki, 2015a) sekä myöhemmin kaavasta tehdyn valituksen myötä (Helsingin

⁵⁰ Kokousmuistio: Maankäyttösopimusneuvottelujen perusteella kaavaa ei viety lautakuntakäsittelyyn 9/2013, koska maksujen määrittämisen perusteet olivat muuttuneet niin merkittävästi hankkeen alkuaikojista ja hanke ei osoittautunut enää toteutuskelpoiseksi.

⁵¹ Suunnittelussa noudatetaan 4.1.2013 kaupunkisuunnittelujohtajan kanssa käydyn kokouksen suuntaviivoja.

hallinto-oikeus, 2016). OAS-suunnitelmasta jätettiin kaksi kirjallista mielipidettä sekä yksi lausunto. Myöhemmin esillä olleesta kaavaehdotuksesta saadut lausunnot ovat olleet niin ikään linjassa aiempien kanssa; naapurikiinteistön taloyhtiön esittämässä mielipiteessä vastustettiin voimakkaasti kerrostalotontin liikenneratkaisua⁵². Toisessa, HSY:n esittämässä mielipiteessä, korostettiin tarvetta varata erillinen käyttötarkoitusalue suunnittelualueella osittain sijaitsevaa jätevedenpumppaamoja varten. Lisäksi museovirasto on ottanut kantaa alueen suojelukysymyksiin ja korostanut määräysten tarpeellisuutta myös tulevassa maankäyttösuunnitelmassa. Energiayhtiön ja museoviranomaisen lausunnot huomioitiin kaavassa. Naapurikiinteistön edustajien vastustus johti lopulta Helsingin hallinto-oikeuteen tehtyyn valitukseen. Kokouspöytäkirjoista selviää, että tutkitut liikenteelliset vaihtoehdot on todettu OAS:n ratkaisua heikommiksi niin toiminnallisesti, maisemallisesti kuin taloudellisesti. Asukkailta saadut lausunnot ja mielipiteet eivät ole vaikuttaneet kaavan perusratkaisuun. Naapurikiinteistöjen edustajien kanssa järjestettiin kuitenkin erikseen tapaaminen valituksen jälkeen, joka ei lopulta johtanut valituksen peruuntumiseen. Hankekehittäjän puolelta koettiin, että naapurikiinteistön edustajia olisi voinut osallistaa asemakaavavaiheessa enemmänkin, joskaan konkreettisia toimenpiteitä tämän järjestämiseksi ei juurikaan todettu olevan tarjolla. Vastauksissa korostui vuorovaikutuksen rooli ja asukkaiden osallistaminen prosessiin valittua menettelyä laajemmin.

”Mulle jäi vähän sellainen käsitys, että ainoa asia mikä oltais voitu hoitaa paremmin, oli yhteydenpito naapureihin. Et se valitus mikä tuli, se olis ehkä ollut torjuttavissa jollain menettelyllä, että me oltais otettu ne enemmän huomioon tai jotenkin mukaan siihen hommaan. Se on kaikki arvailua, kun ei tehty niin tai kävi niin kuin kävi. Mutta jäi semmoinen maku, että me oltais voitu enemmän keskustella heidän kanssaan. Me totta kai keskusteltiin heidän kanssaan, mutta ehkä enemmän (olisi voinut).” (H5a)

Vantaan asemakaavahankkeen valmisteluvaiheessa järjestettiin perinteinen MRL:n mukainen OAS-menettely. Asemakaavamuutosta on lisäksi esitelty yleisötilaisuudessa myöhemmin, jonka yhteydessä on myös esitelty laajemmin Tikkurilan kehittämisstrategiaa. Hankekehitys on kutsuttu ja osallistunut esittelytilaisuuteen ja vastannut osaltaan sidosryhmien esittämiin kysymyksiin. Kaavatyötä on esitelty myös asukastilaisuudessa. Tavanomaisen osallistamisen ohella Tikkurilan keskustan tulevaisuudesta on keväällä 2013 järjestetty lisäksi nettikysely sekä myös nuorten osallisuustyöpaja (Vantaan kaupunki, 2015a).

”Kultarikossa kaupunki hoiti sen, että meidät sitten kutsuttiin mukaan. Mutta he hoitivat sen fiksulla tavalla, että heillä oli tällainen Tikkurilan muutoksia koskeva asukastilaisuus. Että me oltiin siellä mukana vastaamassa, jos tuli kysymyksiä.” (H3)

Vantaan hankkeessa sidosryhmien kautta prosessiin tulleet syötteet ovat koostuneet asemakaavan OAS-vaiheessa saadusta kymmenestä mielipiteestä sekä ehdotusvaiheessa kerätyistä muistutuksista (Vantaan kaupunki, 2015a). Sidosryhmien mielipiteissä korostui erityisesti kritiikki rakentamisen mittakaavaa kohtaan; suunnitteluratkaisussa esitetty kerroslukumäärä koettiin vahvasti liian suureksi suhteessa ympäröivään rakennuskantaan.

⁵² Palaute: Yhtiömme jyrkästi vastustaa tehtyä ehdotusta liikenteen osalta, muilta osin lisärakentaminen on ok.

Tikkurila tunnistettiin asiantuntijoiden puheenvuoroissa kehitysalueeksi, jossa yleinen mielipide on ollut uudisrakentamismyönteinen. Saadun palautteen ja nopean aikataulun pohjalta kaavoittaja kuitenkin arvioi, että kaavasta tehtäisiin valitus, joskaan näin ei lopulta tapahtunut.

”Se menee aina kuitenkin riskillä sikäli, että siellä on aina se mahdollisuus valitukseen. Että kyllä sen ehkä haastelee välillä, että mistä tulee valituskaava ja mikä menee helposti. Että tämän piti olla sellainen mistä valitetaan, mutta eipä valitettukaan. Luulen että tässä oli taustalla se, että ne naapurit ymmärsi miten hankalassa tilanteessa ne on ne, joiden asunnot on siitä särkymässä alta. Että sitä kautta ehkä tuli sitä ymmärrystä, että miksi halutaan nopeasti.” (H1b)

Yleisellä tasolla kaavoittajan kommentteissa korostui tietynlainen joustovalmiuden edellytys vaihtoehtoisten suunnitelmien osalta sekä myös kunnan paikallistuntemuksen merkitys. Koettiin, että useampien ratkaisuvaihtoehtojen tuottaminen asukkaiden arvioitavaksi lisää hankekaavoitusprosessin yleistä hyväksyttävyyttä.

”Se on ehkä semmonen, kun tietää että noilla aika tiukat reunaehdot ja rahat noilla hankkeilla että...sit kun ollaan päätetty että lähdetään kaavoittamaan, niin vähän siitä paikasta riippuen...kaupunki tuntee aika hyvin näitä naapurustoja, ainakin jossain määrin...että ainahan ei voi ennustaa...että olis semmonen joustovalmius, että olis ehkä pari vaihtoehtoa, joita voitais lähteä miettimään. Kyllä me halutaan Espoossa että asukkaat on mukana vaikuttamassa lähiympäristönsä kehittämiseen. Ja sitä osallistamisyhteistyötä pyritään tekemään, että tehdään näitä asukasiltoja ja...pienemmistäkin kaavoista että...” (H2a)

Aikaperspektiivillä koettiin olevan suuri merkitys sidosryhmien suhtautumisessa hankkeisiin. Useissa vastauksissa korostui riittävän käsittelyajan suhde asukkaiden mielipiteiden muodostumiseen.

”Ja tähän asiaan oikeastaan ainoa lääke on just se avoimuus ja et riittävän aikaisessa vaiheessa ja mahdollisimman paljon julkisesti ja ihan avoimesti sitä asiaa käsitellään. Et ei tuu sitä fiilistä, että se nyt pakkosyötetään yhtäkkiä jostain ylhäältä.” (H1c)

”Avoimuus, tiedottaminen ja ehkä riittävä aika. Ite on oppinut sen, että täs on niin isoista asioita kysymys, niin ihmiset vaativat sellasta sulatteluaikaa enemmän. Ja sitä ei voi leikata. Tätä ei ehkä Sipiläkään ymmärrä täysin, mutta siinä on sellanen tietty. Ja mitä isommista asioista on kysymys, niin ihmisten täytyy pystyä pureskelemaan.” (H1c)

On syytä tuoda esiin, että täydennysrakentamisessa asetelma on sinänsä haastava, että kansalaistasoa edustaa sekä tuleva asukas että alueen nykyinen käyttäjä. Turun hankkeessa lähtökohtien koettiin olevan helpommat, sikäli kun alueella ei ollut hanketta edeltävää asuinkäyttöä. OAS-menettelyssä hankkeesta saatiin ainoastaan yksi kirjallinen mielipide, joka on liittynyt luonnonsuojeluyhdistyksen toiveeseen huomioida lähialueella oleva entinen kasvitieteellinen puutarha suunnittelussa. Luonnosvaiheessa järjestettiin myös yleisötilaisuus, johon osallistui 16 lähialueen käyttäjää.

”Tässä ei ole ollut intressiristiriitoja, koska kaikki haluaa saada sen kaavoitettua. Täällä ei ole naapureita, ei tarvii niin kuin... Et ehkä me ollaan siinä mielessä päästy helpollakin.” (H4c)

Vantaan hankkeessa rakennustehokkuutta nostettiin vielä suunnittelun viime metreillä. Kokousaineiston perusteella hankekehittäjän, kaupungin yrityspalvelujen ja maanomistajien neuvottelujen tuloksena oli lopulta päädytty uuteen ratkaisumalliin, jossa rakennusoi-keutta ehdotettaisiin korotettavan noin 2000 k-m² suhteessa aiempiin suunnitelmiin (Van-taan kaupunki, 2014a). Tällä haettiin kompensointia suhteessa korottuneisiin maankäyttösopimuskorvauksiin. Korkeammalla rakennustehokkuudella osoitettu kaava-ehdotus sekä maankäyttösopimus hyväksyttiin lopulta hallituksessa, mutta kaavoittaja koki tämän ongelmaksi naapurien osalta.

”Ei se kaupunkikuvallisesti mikään iso asia ole, mutta naapurien kannalta se voi olla sellainen asia, että heistä tuntuu, että on vähän nyt vedetty höplästä. Että tulikin kerros enemmän, mitä piti tulla siihen kohtaan.” (H1b)

5.1.4 Aikataululliset tavoitteet sekä ennustettavuus

Keskusteltaessa aikataulullisista tavoitteista nousi esiin sekä prosessin ennakoitavuuden että aikataavoitteen merkitys. Hankekehityksen kannalta prosessilla on tietty aikaikkuna, jonka puitteissa hanke yleensä voi toteutua. Vastauksissa nousivat esiin realistiset aikatau-lulliset tavoitteet sekä tavoitteessa pysyminen.

”Mun mielestä molemmat on tärkeitä, sekä ennustettavuus että aikataulullinen eteneminen. Se että ei tavoitella aikataulullisesti mitään yltiöoptimistista, vaan realistista ja sitten pidetään niistä kiinni. Että siellä tiettyjä pelivaroja sitten tiettyihin, vaikka OAS-vaiheen asioiden huomioon ottamiseen ja niiden eri vaihtoehtojen tekemiseen. Sitten siitä päästään eteenpäin, mutta siinä aikataulussa että se ei viivästyä sitä.” (H3)

Prosessin kesto-aika ei näyttäydä kunnan kannalta vastaavana ongelmana, kuin se on yksi-tyiselle osapuolelle. Aineiston perusteella kunta ei varsinaisesti pyri prosessinopeuteen, joka sen sijaan on yksityisen kannalta hyvin keskeinen tavoite taloudellisten realiteettien valossa. Yleisesti kunta voi kuitenkin kokea ongelmaksi, mikäli hankekehittäjä ei toimi tarpeeksi aktiivisesti hankkeen läpiviemiseksi tilanteissa, joissa prosessi ei etene enna-koidulla tavalla (H1b). Turun kaavoittaja nosti kuvaavasti esiin aikaperspektiivien eron julkisen ja yksityisen toimijan välillä.

”Tässäkin tulee esiin tässä markkinoinnissa ja viestinnässä se, että aikataulut ja tavoitteet on aika erilaisia, esimerkiksi tää Bonavan juttu ja tää missä tää mainostoimistokin on niin, se jos ja kun myydään asuntoja niin sen täytyy aika konkreettisesti liittyä siihen asuntoon. Että niitä tarttis olla kämppejä jo näköpiirissä, kun sitä aletaan tekemään. Sitä ei voi tehdä liian aikaisin ja myöskään sitä ei pidä jättää liian myöhään. Että ne on vähän erilaisia, sit taas kun kaupunki, kun ajatellaan näitä meidän isoista strategioista et miten keskusta laajenee, niin me ollaan 700-800 vuotta oltu tässä niin. Se on toisenlainen se aikataulu, et tääkiin liikkuu niinku usealla tasolla. Tavallaan niinku eri tasoilla ja aikatauluilla.” (H1c)

Aineistosta ilmenee lisäksi, että prosessin kesto ja ennakoitavuus ei muodosta ongelmaa hankekehittäjän kiinnittämälle arkkitehtikonsultille. Sen sijaan asemakaavoituksen pitkä kesto voidaan nähdä positiivisena tekijänä, minkä lisäksi konsultti koki prosessin olevan

myös hyvin ennakoitavissa. Prosessin luonne nähtiin eräänlaisena lainalaisuutena, joka valitsee yleisesti rakennuttamishankkeiden asemakaavavaiheessa.

”...siinä on se, että prosessi on kuitenkin pitkä ja meidän näkökulmasta sen itse prosessin sisällä on aika ennakoitavaa. Päätöksenteko on kuitenkin aika hidasta, se vaatii näkyvillä oloajat sun muut. Niin kyllä me pystytään sen sisällä tosi hyvin elämään.” (H4c)

Yhtäältä kunta on pyrkinyt ohjaamaan suunnittelua keskeneräisten strategisten ohjausvälineiden avulla, toisaalta maanomistajat ovat tavoitelleet nopeaa aikataulua, koska tarve asunnoille on ollut hyvin konkreettinen (Vantaan kaupunki, 2012d).

5.2 Hankkeen organisoituminen ja toimijat

5.2.1 Hankkeen osapuolet ja roolit

Maanomistustilanne oli kussakin hankkeessa erilainen; Espoossa maata omistivat yksityiset asunto-osakeyhtiöt sekä kunta, Vantaalla yksityinen asunto-osakeyhtiö ja Turussa maa oli merkittävältä osin kaupungin ja hankekehittäjän omistuksessa. Tätä kautta prosessissa oli mukana maanomistuksellista vastuuta omannut viranomaisedustaja. Turussa tämä asetelma korostui erityisen vahvana, koska hanketta johti kaupungin maaomaisuudesta vastaava tonttipäällikkö. Espoossa kunnan maanomistuksellista instanssia edusti niin ikään hankkeen suunnittelukokouksiin osallistunut maankäyttötoimen edustus. Turun aineistosta ilmenee toistuvasti viittaukset maanomistajien väliseen yhteistyöhön.

”Usein puhutaan, että tehdään kumppanuuskaavoja ja niin kun tämmöisiä. Ne ei välttämättä ne kumppanuuskaavat niin oo sit kuitenkaan niin kun ihan aitoa yhteistyötä. Et mä sanoisin, että täs on niin kuin sillai aito yhteistyö kysymyksessä, et täs on ollut kaksi isoa maanomistajaa – hankekehittäjä ja kaupunki, joilla on ollut intressi lähteä kehittämään näitä omistamiaan maa-alueita.” (H2c)

Tutkittujen hankkeiden osapuolia esiteltiin jo luvussa 4.2., jonka perusteella pääosapuolet vaihtelevat hankkeen sisällön mukaan. Vantaan kaavoittaja listasi monipuolisesti kunnan osapuolia ja rooleja asemakaavaprosessissa.

”Meillä oli kaupunkisuunnittelussa tällainen kaupunkikuvallisten ja kaavallisten asioiden tsekkaaminen se meidän roolimme. Sitten oli kuntatekniikan keskuksesta liikennesuunnittelija, joka ottaa kantaa siihen, että riittääkö autopaikat, mikä on normi ja ajoyhteydet pysäköintiin. Sitten meillä on ollut tässä myös geotekninen suunnittelija, joka tsekkaa maaperän tietoja ja pohjavesiolosuhteita yms. Sitten vesihuollon suunnitelma, joka tekee arvion siitä, että riittääkö olemassa olevan verkoston kapasiteetti uudelle alueelle ja miten huleveden tulevat huomioiduksi. Onko verkosto riittävä. Hulevesiä pitäisi pystyä nykyään pidättämään myös paikallaan. Sitten oli rakennuslupa-arkkitehti mukana tässä. Ja silloin oli myös yrityspalvelut, sieltä oli sitten mukana sopimusten valmistelun ja sopimuskorvausten puolesta henkilö. Ja sitten oli asumisasioiden päällikkö, joka tsekkailee minkä muotoista asumista tulee, onko omistusasumista vai onko tuettu asumista. Että onko kaupungilla jotain erityisiä vaatimuksia sen suhteen.” (H1b)

Rakennusvalvonnan osallistuminen kaavoitukseen vaihteli tutkituissa hankkeissa. Usein rakennusvalvonta osallistuu maankäytön suunnitteluun joko lausuntojen kautta tai neuvottelemalla muutoin kaavaprosessin aikana. Kaavoittajien vastauksista ilmenee tarve kaavoituksen ja rakennusvalvonnan välisen yhteyden kehittämiseksi, joskaan rakennusvalvonnan resursseja ei koettu tarpeelliseksi kytkeä asemakaavoitukseen nykyistä vahvemmin. Riittävän tiedottamisen koettiin olevan tarkoituksenmukainen ja prosessia keventävä menettely merkityksiltään vähäisissä hankkeissa (H1b). Toisaalta rakennusvalvonta ei osallistunut kaavoitukseen (tai projektiryhmään) Turun huomattavasti merkittävämmässä hankkeessakaan.

”Kaupungin sisällä on...mikä nyt edelleen on aika irrallinen ja mikä pitäisi saada kytkeytymään ehkä voimakkaammin osaksi suunnittelua myös, on toi rakennusvalvonta. Et rakennusvalvonta on meillä aika semmonen niinku korostuneesti viranomainen, niin kuin sen pitää ollakin lupavaiheessa. Toki rakennusvalvonnan tulee myös sitten ohjata ja neuvoa ja pitäisi pystyä edistämään tavallaan etukäteen, ennakoitavuutta.” (H2c)

Turun hankkeeseen liittyi myös muita (maaomistaja)osapuolia, joille hankekehitys koki laativansa asemakaavan yhdessä kunnan kanssa. Tätä asetelmaa pyrittiin hankekehittäjän mukaan tasapainottamaan myöhemmin maankäyttösopimuskorvausten kautta.

”Tässähän on muitakin osallisia, yksityisiä sitten otettu mukaan kaava-alueeseen. Mutta tavallaan me jaetaan kaupungin kanssa kustannukset, vaikka me tehdään heillekin siinä samalla kaava. Mutta näin se nyt menee, ja se ollaan keskusteltu ainakin, että se näkyy esimerkiksi maankäyttösopimuskorvauksissa.” (H3c)

Vantaan hankkeen suunnittelu oli edennyt rinnakkain naapurikiinteistön suunnittelun kanssa⁵³. Kunnan tavoitteena oli ollut toteuttaa laajempaa aluetta eheänä kokonaisuutena, huomioiden siten lähiympäristön yhtenäinen kehittyminen. Kokouksiin on tämän takia osallistunut myös naapurikiinteistön suunnittelijat, ja ratkaisuja peilattiin myös naapurikiinteistön suunnitelmiin (Vantaan kaupunki, 2012a). Naapurihanke eteni kuitenkin huomattavasti hitaammin eikä sitä lopulta saatettu hyväksyntään samanaikaisesti tutkitun hankkeen kanssa.

5.2.2 Yhteistyömenettelyt ja vuorovaikutus

Sopimusmenettelyt

Hankekehittäjän prosessiin on sisältynyt maakaupan esisopimuksen laadinta maanomistajien kanssa. Sopimuksen koettiin turvaavan hankekehittäjän asemaa kaavoitusvaiheessa, sikäli kun sopimuksen toteutumisen ehtona on yleensä asemakaavan hyväksyminen.

”Sitten meillä oli maanomistajan kanssa tällainen sopimus tästä kaavoituksesta. Että meidänhän on pakko sopia etukäteen, että ne tavoitteet, hinnat ja kaikki. Ei siinä ole mitään

⁵³ Kokouspöytäkirja (Vantaan kaupunki, 2012a): Suunnittelualan itäpuolinen naapuritaloyhtiö on lähestynyt kaupunkisuunnittelua uudisrakentamissuunnitelmilla. He tulevat todennäköisesti jättämään kaavoitushakemuksen lähiaikoina. Suunnitelmaa tulisi jatkaa yhteistyössä heidän kanssaan, niin että alueesta muodostuu tarkoituksenmukainen kokonaisuus.

järkeä, että me ruvetaan kaavoittamaan ja sit tulee mitä tulee, maksaa mitä maksaa... pahimmillaan vielä, jos ei ole mitään sopimusta, niin eihän meillä ole mitään pitoakaan siihen tonttiin. Jolloin maanomistaja voi pahimmillaan vipata meidät pihalle ja myydä se tehty kaava sitten jollekin toiselle.” (H5a)

Hankekehityksen ja kunnan välinen yhteistyö määriteltiin hieman eri tavoin tutkimuskoh-teissa. Aineiston perusteella osapuolten yhteistyön taustalla on joko eksplisiittinen tai vä-hintään implisiittinen sopimus, jossa yhteistyöstä ja organisoitumisesta on jollain tasolla sovittu. Yleisesti puhuttiin kunnan ja hankekehityksen välisestä kumppanuudesta, joskaan itse kumppanuutta ei määritelty tarkasti. Kumppanuudella viitattiin yleisesti yhteistyöhön, jota aluetta yhdessä kehittävät tahot tekevät. Espoon hankkeessa kumppanuus esitettiin kevyesti mallina, jossa hankekehitys sitouttaa kaavoitukseen ns. normaalia menettelyä laa-jemmin resursseja. Vantaalla vastaavaa menettelyä ei sovellettu eikä kumppanuus noussut temaattisesti esiin asemakaavan laadinnan aikana (Vantaan kaupunki, 2012a-2014b). Tu-russa laadittiin kumppanuussopimus, jonka osapuolet kokivat hyväksi menettelyksi erityi-sesti yhteistyön vastuualueiden ja käytännön toimintatapojen taustalla. Sen koettiin vah-vistaneen yhteistyötä ja selkeyttäneen osapuolten vastuita. Turun asiantuntijoiden haastatteluisa viitattiin usein tähän laadittuun sopimukseen, kun käsiteltiin yhteistyön tee-maa ja hankkeen organisoitumista. Erityisesti projektiryhmän merkitystä korostettiin use-aan otteeseen. Esiin nousi myös sopimuksen laatijoiden ja projektiryhmän suhde.

”Ja ehkä siinä olennaista sit on kans et siinä on just ne henkilöt, jotka on työstäneet niitä asioita siihen yhteistyösopimukseen. Että ne on mukana siinä, koska ne on sit sitoutuneita myös tekemään sitä asiaa. Usein kaupunkikin saattaa olla tosi kasvoton toimija, jos tavallaan jotkut sopii jotain ja toiset tekee jotain muuta. Niin sit se yhtäkkiä se paketti leviääkin käsiin.” (H2c)

Hankekehityksen puolelta nousi esiin kunnan monopoliasema prosessin osapuolena. Kumppanuussopimuksella koettiin olevan merkitystä erityisesti tavoitteiden selkeyden osalta, kun taas perinteinen, kuntavetoinen suunnittelu, koettiin vaikeasti ennustettavana toimintamallina.

”Se on, kun toisella on monopoli siinä, niin tää on todella haastavaa. Kyllä se on tietysti hyvä... että kyllä tällöinen kumppanuuskaavoitus on sinänsä hyvä, että tässähan me laitetaan tavoitteet jo sopimukseen. Ja aikataulutavoitteet. Että ainakin yritetään yhdessä johonkin, että kyllä tää kumppanuuskaavoitus on semmoinen avain että. Se perinteinen, että tehdään kaava-anomus ja sit juupa-eipäs, että se on todella vaikeasti ennustettavaa.” (H3c)

Sopimuksen koettiin olevan hyvä menettely, jolla voitiin muodostaa periaatetason kuva prosessin pääseikoista ja sen etenemisestä. Kirjallisella yhteistyösopimuksella tunnistettiin olevan myös vaikutus yhteistyön luonteeseen, se koettiin ”aidon” yhteistyön taustateki-jäksi. Sopimuksella selkeytettiin tavoitteita periaatetasolla sekä tekijöitä tavoitteiden taus-talla, sekä vastuista ja kustannusten jakautumisesta prosessin aikana. Lisäksi kumppanuus-sopimuksessa on asetettu tavoitteellinen aikataulu.

”Meillä on yhteistyösopimus laadittu. Et se on mihin on kirjattu nämä periaatetasolla, et mitä tavoitellaan, mistä ne tavoitteet on johdettu – sieltä yleiskaavasta. Sitten että miten suunnittelu

hoidetaan, miten suunnittelukustannukset jaetaan. Sitten se, mitä sovitaan kun tullaan siihen vaiheeseen kun tulee maankäyttösopimuksia ja tontinluovutuksia tehtäväksi. Niin ne periaatteet, et missä vaiheessa niitä tehdään ja mihin hinnoittelu niissä perustuu. Ja sit se tavoitteellinen aikataulu.” (H2c)

”Et vanhassa systeemissä kaavoittajan kanssa kehitetään, niin monta kertaa siinä on tuskaa tuottaa vaikka uutta liikennejärjestelyä. Kun se aina se liikennesuunnittelijan kommentti on aina sen kaavoittajan takana, et muistiko se kysyä sitä...nyt he on mukana samassa kokouksessa, niin tavallaan seuraavaan kokoukseen täytyy tehdä ne luvatut asiat.” (H3c)

Espoon hankkeen lähtötilannekokouksessa on sovittu yhteistyömenettelyistä (ns. kumppanuusmalli) sekä hankkeen lähtökohdista ja tavoitteista eri osapuolten kannalta. Esitettyn ”kumppanuusmalliin” perustuen kokouksessa on päätetty, että hankekehittäjä kohdistaa hankkeen suunnitteluun ns. perinteistä menettelyä laajemmin resursseja sekä vastaa tarvittavien ulkoisten asiantuntijoiden ja selvitysten hankinnasta (Espoon kaupunki, 2014c). Varsinaista kumppanuussopimusta ei kuitenkaan ole laadittu, vaan kumppanuudesta on sovittu suullisesti ja se on kirjattu kokousmuistioon. Kokoukset ovat noudattaneet tiettyä vakiorakennetta, jossa suunnittelun kannalta keskeiset teemat ovat tulleet käsitellyiksi. Kokouksissa päätetyt asiat, tehtävät ja niiden vastuut on kirjattu henkilöittäin kokouspöytäkirjoihin. Asemakaavan tavoitteiden osalta käytäntö on ollut vastaavanlainen; esitetyt tavoitteet on kirjattu ylös osapuolittain. Samoin myös päätetty siitä, mitä tehtäviä tulisi olla valmiina aina seuraavaan kokoukseen mennessä. Hankkeen aikataulua on tarkennettu kokouksittain, aloittaen OAS-käsittelystä ja edeten aina kohti kaavaehdotuksen saattamista lautakunnan hyväksyttäväksi. Kokouksissa on käyty yhdessä läpi selvitysten tilanne ja otettu vastaavasti kantaa siihen, ovatko laaditut selvitykset olleet riittäviä eri osapuolten kannalta.

”Siihen liittyy just tarkkaan se, että me pidettiin palaveria ja niistä tehtiin pöytäkirjoja, ja niihin pöytäkirjoihin tai muistioihin kirjattiin aina tehdyt päätökset. Me tarkoituksellisesti tehtiin niin, että me haettiin päätöksiä. Kirjoitettiin että ”sovittiin” tai ”päätettiin” -muotoon, ettei jäänyt tavallaan auki, että mitä sovittiin ja päätettiin. Et ei tarvinnut palata niihin sitten, kun on sellaisiakin esimerkkejä valitettavasti sattunut, että ollaan omasta mielestämme sovittu asia mutta siihen palataan jatkuvasti. Tai kaupunki on vastaavasti omasta mielestään sopinut jotain asiaa ja siihen palataan jatkuvasti.” (H5a)

Maankäyttösopimukseen liittyvät neuvottelut nousivat esiin erityisesti Vantaan hankkeessa, jossa sopimuskorvausten perusteet muuttuivat prosessin aikana. Yleisesti sopimuskuvio tunnistettiin ongelmalliseksi kaavaprosessin kannalta, koska käytäntönä on ollut hyväksyä kaava ja sopimus samanaikaisesti lautakunnassa.

”Kyllä se oikeastaan on sopimuskuvio, jossa se saattaa aika pitkään viivähtää se...tai se pysähtyy se kaavaprosessi, koska meillä on se ajatus, että sinne lautakuntaan viedään se kaavaehdotus ja samanaikaisesti sitä koskeva maankäyttösopimus. Että jos sitä sopimusta ei saada valmiiksi, niin sitä ei viedä sitä ehdotustakaan. Ja sopimuksissahan kyse on rahasta, jos sen siten kilpistää yhteen sanaan.” (H1b)

Vetovastuu ja päätöksenteko

Lähtökohtaisesti asemakaavavaiheen vetovastuun koettiin jakautuneen kunnan ja hankekehittäjän välille, kunkin substanssin vastualueiden perusteella. Lopullinen päätösvalta liitettiin kontekstuaalisesti kuitenkin kunnan kaavoitusmonopoliasemaan, jonka koettiin lopulta määrittävän hankkeen ohjausta ja päätöksentekoa. Kunnalla koettiin olevan aina lopullinen päätösvalta hankkeen toteutumisen kannalta (H3c, H1b).

”Koska kyllähän se lopputilanteessa on niin, että kuka sen asian päättää, niin kaupunkihan sen päättää. Heillä on kaavamonomoli ja he loppukädessä määrää sen, mitä tehdään.” (H5a)

Turun tapauksessa on sovellettu käytäntöä, jossa hankkeelle on nimetty vetäjä koko prosessin ajalle. Projektipäällikkönä on toiminut kunnan tonttiosaston päällikkö, jonka keskeisin tehtävä on ollut hallita hankkeen kokonaisprosessia. Tonttipäällikkö tunnistettiin hankkeen vetohahmoksi asiantuntijoiden keskuudessa hyvin laajalti, mutta myös yksityisen hankekehittäjän projektista vastannut henkilö nostettiin merkittävään rooliin.

”Projektiyhtymän vetäjä tonttipäällikkö on tietty siinä sellainen keskeinen hahmo, joka pitää kaupungin suuntaan lankoja käsissään. Sit on tietysti kaavoittaja, hän on tietysti oleellisessa asemassa siinä myös. Tietysti me (hankekehittäjä), me ollaan kaupungin kanssa tehty kumppanuuskaavoitus sopimus, niin meillä on hyvin vahva rooli siinä.” (H3c)

”Hankekehittäjän projektipäällikkö on keskeinen henkilö ollut alusta alkaen.” (H1c)

Tonttipäällikön vastauksissa nousi esiin ohjauksen suhde kunnan päätöksentekoon. Tässä korostui myös hankkeen vetohahmon liitos kunnan prosesseihin laajemminkin.

”Sehän on tällaista osaprojektien yhteensovittamista. Mutta että toki meillä on tavallaan... se ohjaus tapahtuu tuolta meidän kaupungin ja niiden viranhaltijoiden, ketkä siitä vastaa, niin toimesta. Et se tässä tavallaan...mä oon sit joutunut raportoimaan hankkeen etenemisestä sitten taas ylöspäin, eli tota meidän toimialajohtajamme ja myös apulaiskaupunginjohtaja on sitten ja kaupunkisuunnittelujohtaja maankäytön suunnittelun ylätasolla, sinne suuntaan sit raportoinut edistymisestä.” (H2c)

Hankekehittäjän koettiin olevan suunnittelutyön vetovastuussa hyvin yleisesti. Suunnittelutyön osalta kaavoittajan rooli koettiin kaikissa hankkeissa pääasiassa kunnan näkökulmaan ja sen kokonaisuuden hallintaan painottuvana. Se liitettiin yleisten edellytysten ja kunnan tavoitteiden toteutumisen varmistamiseen. Turun hankkeessa kaavoittaja koki tehtäväkseen kokonaisuuden yhdistämisen.

”Että mulla on vähän tällainen enemmän ehkä ohjaava rooli. Ja sit taas toisaalta sen varmistaminen, että ne kaikki asemakaavavaatimukset tulee (katsottua)... ehkä se sen ikään kuin paketin kasaaminen.” (H1c)

Hankekehittäjä koki, että julkisen ja yksityisen maanomistuksen myötä hankekehitys ja kunnan kiinteistöliikelaitos ovat olleet tavoitteellisesti lähempänä toisiaan.

”Monta kertaa meidän ollaan, kun tässä kiinteistöliikelaitos on vetäjänä, niin se edustaa kaupungin tontinomistusta. Me edustetaan yksityisen puolen tontinomistusta. Montahan kertaa

me ollaan oltu samaa mieltä asioista ja kaavoittaja eri mieltä, vaikka he ovat samaa organisaatiota. Kyllä tontin omistajat ajattelevat aina, on se sitten kaupunki tai yksityinen, niin kyllä niillä kuitenkin samat isoimmat ajatukset ovat siellä takana.” (H3c)

Asiantuntijoiden välinen dynamiikka

Asiantuntijoiden mukaan päätöksenteko ja vuorovaikutus ulottuvat yleensä koko suunnitteluprosessin ajalle. Aineistossa kuitenkin korostuu prosessin alkuvaihe hyvin voimakkaasti. Alkuvaiheessa tehty periaatetason päätökset ja ratkaisut koettiin koko suunnitteluprosessia määrittäviksi tekijöiksi, joiden avulla tarkempaa suunnitteluakin oli helpompi jatkaa prosessin edetessä.

”Mun mielestä se on (alkuvaiheen yhteistyö), et silloin vältetään ne sivuraiteet myöhemmin. Kun kerran istutaan alas ja mietitään että mitä tässä nyt oikein halutaan. Kyllä siellä monet pienet päätökset tulee itsestään silloin, kun on se konsepti kunnossa. Ei tarvii keskustella kaikesta enää periaatteessa, vaan kaikki näkee sen heti, että totta kai se täytyy tehdä noin, koska aikaisemmin on sovittu näin.” (H4c)

Turun hankkeessa projektiryhmän kuukausittaisia yhteistyökokouksia pidettiin tärkeinä välietappeina, jossa oli mahdollisuus esitellä, arvioida sekä hyväksyttää suunnitelmia yhdessä muiden asiantuntijoiden kanssa. Ryhmässä saatettiin yhteen normaalikäytännöissä toisistaan erillisiä asiantuntijoita.

”Projektiryhmän kokouksessa jokainen esittelee mitä on tehty, mikä on vaihe ja mikä on suunnitelma. Valitettavasti ne kokouksetkin sit venyvät, mutta se on toisaalta varmaan ihan pakkokin. Siinä on sit toisaalta kans se pallottelukaveri, joka tsekkaa kans.” (H4c)

”Kun arkkitehti on muutenkin meidän, tai sama arkkitehti tekee meidän hankkeista ison siivun, niin mehän ollaan hyvin tiivisti yhteydessä. Totta kai projektiryhmien kokouksissa näytetään tuotos vaan, mutta hyvin voimakkaasti me ohjataan tässä kokousten välillä niin, että meillä on projektiryhmälle esitettävänä meidän näköinen suunnitelma. Siellä sitten kommentoidaan ja tavallaan hyväksytään.” (H3c)

Hankekehittäjän ja konsulttien näkökulmasta mukaan kiinnitettyjen asiantuntijoiden tulisi löytää kaupungin puolelta aina vastapari, jonka kanssa suunnittelua viedään vuorovaikutuksessa eteenpäin. Haastatteluissa nousi esiin, että suunnitteluvaiheessa prosessiin on osallistunut kaupungin puolelta useita eri yksiköitä, joilla on lähtökohtaisesti ollut yksityistä sektoria edustava kumppani.

”Sitten kaupungilta taas niin kuin vastaparina heidän erikoisosaajansa. Kaavoitusarkkitehdit, liikennesuunnittelija, maisema-arkkitehti, tonttiosasto. Et sieltä tulee ne kaikki olennaiset toimialat, rakennusvalvonta oli myös mukana kummassakin. Että meidän intressi on, että siellä on tarpeeksi laaja porukka, ei välttämättä koko prosessin ajan aktiivisena, mutta ainakin tietoisina.” (H3)

Kunnan sisäisesti asemakaavan piirtovaiheessa kaavoitusarkkitehdin ja kunnan suunnitteluvastustajan yhteistyön todettiin olevan hyvin tiivistä, lähes päivittäistä kommunikaatiota.

Konsultin kanssa työskennellessä yhteistyön ja edelleen materiaalin laadinnan koettiin etenevän sykleittäin. Espoon kaupungin kaavoittajien näkökulmasta menettelyyn liittyi haasteita, joiden taustalle tunnistettiin erityisesti kaavoitustyön edellyttämä erikoisosaaminen sekä kunnan sisäisen dynamiikan tehokkuus verrattuna organisaation ulkopuolelle ulottuvaan yhteistyöhön.

”Just se, että sehän että kaikkihan menee sit valmistelijan kautta... kun sit taas meillä valmistelija voi suoraan suunnitteluavustajaa ohjata siinä piirtämisessä ja se kommunikointi siinä kaavan piirtovaiheessa on päivittäistä. Ja pystytään kokoajan korjaamaan ja muuttamaan ja tekeen... sitten taas kun konsultti tekee, niin ne tekee pienen pätkän ja sitten katot että ”äääh.. ei tää nyt ihan näin ollut tarkoitukseen ja..” (H1a)

”...meillä on niin vahva osaaminen siihen dokumenttien tekemiseen, niin kun suunnitelmat saadaan vaan niinku natsaamaan, niin kyllä meillä tulee ihan... jos vaan niinku tekijä on, niin todella nopeesti sitten nää.” (H2a)

Turun hankkeen erityispiirteistä

Turun Kirstinpuiston suunnittelussa hankekehittäjä koki, että heidän intressejään huomioitiin asemakaavoituksessa hyvin. Hankekehittäjä nosti esiin kaavoituksen ja rakennuttajien välisen suhteen, joka oli kokemusten mukaan kumppanuushankkeessa erilainen verrattuna kuntavetoiseen suunnitteluun.

”Meillä gryndereillä on se tietty tavoite ja arkkitehti haluaa tehdä sellaista idealistista maailmaa. Niin siinä on sellainen tietty hierto jo valmiiksi, niin monta kertaa kärjistettynä se on sellaista juupa-eipäs, me esitetään jotain ja arkkitehti hylkää. Nyt ei ole tullut semmoista vastakkainasettelua, vaan tuntuu että niille meidänkin ajatuksille on enemmän ymmärrystä siellä. Että ei ainakaan yksittäinen arkkitehti kehtaa sitä niin ampuu alas, koska kyllähän tässä oikeasti taloudenkin täytyy toimia.” (H3c)

Turun hankkeessa yksityiset osapuolet kokivat voivansa tuoda suunnitelmiin innovatiivisia ratkaisuja, joita ei olisi mahdollista tuottaa perinteisessä, kuntavetoisessa kaavoituksessa. Kunnan edustajien mukaan myös arkkitehtikonsulteille muodostui mahdollisuus vaikuttaa suunnitelmiin, kun heidän kiinnitettiin prosessin jo asemakaavoituksen aikana.

”Ja hyvin aikaisessa vaiheessa, jolloin ei ole kaikkia juttuja lyöty lukkoon. Niin kuin kehittämään. Et useinhan he ovat just sellaisia vähän niin kuin puhtaaksi piirtäjiä, et se on hyvin selkeä ja rajattu se toimeksianto. Et siellä voi olla maanomistajan asettamat, et tämmöset neliöt muuten laitat tohon ja sulla on ton verran aikaa. Mutta tässä on lähdetty aika lailla tyhjältä pöydältä, ja he ovat olleet tässä prosessissa alusta asti ja tuoneet niitä omia (näkemyskiään).”

Hankkeen arkkitehtikonsultti koki positiiviseksi tekijäksi mahdollisuuden edetä vaiheittain, suunnitelmia tarkentaen. Suunnittelualue koettiin yhteiseksi pelikentäksi, jossa esimerkiksi pysäköinnin suunnittelua voitiin viedä eteenpäin maaomistuksesta riippumatta. Innovatiivisten ratkaisujen koettiin olevan mahdollisia, kun oli luotu riittävä vapaus tuottaa ja kokeilla erilaisia suunnitelmia. Pysäköinti nousi usein esiin, kun keskustelu painottui

kokeiluihin, muutokseen ja suunnitelmien joustavuuteen. Turun hankkeessa konsultit kokeilivat tuottaneensa uudenlaisia kortteli- ja pysäköintiratkaisuja, ja arvelivat tämän taustalla olleen erityisesti luottamus toimijoiden osaamiseen sekä avoin kokeilukulttuuri, jossa asiantuntijoilla oli mahdollisuus tehdä sitä mitä parhaiten osaavat, keskittyä omaan erikoisalaansa.

”Ja ollaan tarpeeks suurella pensselillä voitu tarkistella asioita. Eli esimerkiksi tää koko pysäköintiratkaisu, niin se on vaatinut...se että meillä niiden nimeksi tulee niinku ”taskuja”, ne on siis kaavallisesti LP alueita kortteleiden välissä, mutta visuaalisesti ne on istutettuja, selvästi katuja hienommin pinnoitettuja sun muuta. Ne on niinkun vastakkaisia pysäköintipaikkoja. Ne palvelee sitten näitä vieressä olevia kortteleita, et ne pystyy osoittamaan niistä pysäköintipaikkansa, kun maan alle täällä ei voi mennä. Ja sitten taas kansirakennetta ei haluttu tehdä kustannus ja ympäristön lähtökohdista. Ja nää on tällaisia asioita, joita ei olis voitu tehdä normaalissa kaavahankkeessa...jossa on niinku liian pieni se...jossa vaan toimitaan niinku sillä omalla tontilla. Mut kun tässä ei positiivisessa mielessä hirveästi välitetty siitä, et onks tää sun tontti vai mun tontti, vaan on nimenomaan tehty sitä yhteistä (aluetta).” (H4c)

5.3 Resursseihin liittyvät erityispiirteet

5.3.1 Henkilöstö- ja osaamisresurssit

Tutkituissa hankkeissa hankekehittäjän intressinä on ollut tarjota asemakaavoitukselle mahdollisimman laajat resurssit⁵⁴. Tämä menettely liitettiin Espoon hankkeessa myös kumppanuusmallin erääksi osatekijäksi hankkeen aloituskokouksessa (Espoon kaupunki, 2014c). Vastauksissa korostui henkilöresurssien rooli; resurssien kiinnittämisellä tavoiteltiin ensisijaisesti prosessin tehostamista ja pyrittiin välttämään mahdollisten resurssiperusteisten pullonkaulojen syntymistä (H3). Turun hankkeessa henkilö- ja osaamisresurssit nousivat esiin usein, kun keskusteltiin yksityisen toimijan merkityksestä. Hankekehittäjän edustaja piti henkilöresursseja keinona kaupata yksityistä osaamista kunnan resurssien tueksi.

”Että niillä on joku, joka tekee työt. Sitä me mainostetaankin, että me ollaan teidän resurssit. Onhan heille tietysti iso joukko tässä kiinni, mutta kaikki, vaikka siellä on heidän liikennesuunnittelija, niin meillä on liikennesuunnittelijakonsultti, joka sit tekee sen. Että kyllä se on todella suuri hyöty mun käsittääkseni kaupungille, että heillä on resurssit käytössä.” H3c

Tutkimuksen perusteella useissa kaavoitustoimissa (ja rakennusvalvonnassa) vallitsee resurssipula, joka ohjaa kuntia keskittymään vain vaikutuksiltaan merkittävimpiin hankkeisiin. Kaavoittajat ohjaavat useita asemakaavaprosesseja samanaikaisesti ja arvioivat edellytyksiään uusien hankkeiden käynnistämiseksi käytössä olevien resurssien puitteissa.

”Vähän resurssien mukaan, nyt taas kaupunginarkkitehti olis parempi vastaamaan, mutta että tietenkin jos on kaupungin maata niin on tietty etusijalla, ja jos on tärkeä elinkeinohanke, niin

⁵⁴ Tässä suhteessa Espoon tapaus vertautuu Turun hankkeeseen, jossa merkittävä osa tehtävistä oli hankekehittäjän ja arkkitehtikonsultin vastuulla.

menee etusijalle ja kaupungin kannalta tärkeät hankkeet menee tietenkin etusijalle. Tärkeät liikenne ja metrokaavat on tosi tärkeitä ja raidejokerikaavat tällä hetkellä.” (H1a)

Vastaavia havaintoja ilmeni myös konsulttien vastauksissa. Noususuhdanteen aikana resursseja on sitoutuneena hankkeisiin normaalia enemmän, mikä vastausten perusteella heijastuu myös maankäytön suunnitteluun ja erityisesti merkityksiltään vähäisempiin hankkeisiin.

”Suurin haaste, niin kuin aina, on se, että nyt on aikamoinen noususuhdanne. Se tietysti johtaa siihen, että ihmisten ajalliset resurssit on kortilla. Mutta tää ei ole ehkä tälle hankkeelle ominainen, vaan tää on niin kuin yleinen tilanne pitkälti monessa muussakin, et sinänsä hyvä, että tää on niin kuin edennyt. Moni pienempi hanke olis saattanut mennä paljon hitaammin. Se on semmoinen, minkä kyl huomaa.” (H4c)

Hankekehittäjän tarjoaman kaavoitusresurssin koettiin vaikuttaneen asemakaavan käynnistymistä nopeuttaneena tekijänä. Haastatteluissa nousi useaan otteeseen esiin kuntien resurssitilanne, jonka koettiin vaikuttavan myös asemakaavojen käynnistämiseen. Tässä tapauksessa kaavoitus oletti, että yksityinen lisäresurssi saattaisi mahdollistaa hankkeen läpiviennin hieman normaalia pienemmällä resursoinnilla.

”Nyt kun mä muistelen, niin varmaan sen vuoksi ehkä otettiin niinku vähän jonon ohi, että kuviteltiin että voidaan päästä vähän helpommalla. Sellainen ajatus tässä nyt muistu mieleen, että ei ehkä siis paljoa, mutta ajateltiin että ehditään nyt tekemään, koska konsultti tekisi vähän enemmän. Joku muu voi olla vähän eri mieltä, mutta sellainen ajatus mulle nyt tuli mieleen.” (H1a)

Hankekehityksen koettiin mahdollistavan tehokkaan, tilannekohtaisen lisäresursoinnin myös prosessin aikana. Tämän koettiin osaltaan edesauttavan asemakaavaprosessin läpivientä byrokratiaa keventämällä ja tuomalla joustavuutta resurssin hankkimiselle.

”Jos sitä katsoo laajemmalti, niin kaikenlaisia sopimuksiahan tässä sit on. Et yks mikä tossa tulee, kun meillä on hankekehittäjä kumppanina, niin heidän kautta erilaisen konsulttien ja lisäresurssien hankkiminen on paljon joustavampaa ja helpompaa. Jos kaupunki olis joko omin resurssien tai jos kaupunki lähtee kilpailuttamaan, niin me ollaan niin hankintalakien sitomia että...tällä tavalla tulee joustavuutta paljon enemmän.” (H1c)

Espoon hankkeen valitusaikana tehty valmistelutyö ja tätä kautta ilmennyt hankekehittäjän osoittama aktiivisuus prosessin läpiviemiseksi koettiin kaupungin taholla positiiviseksi tekijäksi. Hankekehittäjä on riskillä vienyt jo rakennussuunnittelua eteenpäin valitusprosessin aikana. Kunnan puolelta nostettiin esiin myös tilanne, jossa kaavavalitus voi aiheuttaa hankkeen pysähtymisen myös käsittelyä pidemmäksi ajaksi.

”Se on tietenkin erinomaista, että se oli niinku näin suoraviivainen, et oikeaan he ihan odottivat sitä hallinto-oikeuden päätöstä ja heti kun tiedettiin, että sieltä tuli että kaava kuulutetaan lainvoimaiseksi niin jätettiin luvat sisään. Et siinä oli niinku niin suoraviivainen se prosessi. Et minusta sekin oli niinku kunnioitettavaa, kun monestihan niitä sitten joo että tää on kestänyt nyt kun siinä tuli se pieni aikalisä sitten hallinto-oikeuskäsittelyn takia että... Sit hanke vähän niinkun tai toimija laittaa niinkun latinkia jonnekin muualle ja sit se tontti jää vähän niinku odottamaan.

Mut tässä lähdettiin siitä, että heti pääsivät aloittamaan rakentamista sitten kun tai siis laittamaan sen rakennusprosessin käyntiin kun kaava oli lainvoimainen.” (H2a)

Kunnan haastatteluissa nousi usein esiin hankekehittäjän osaaminen asuntorakennuttamisen toimialalla. Kuitenkin kaavoittaja koki, että myös kaavoittajilla on usein kokemusta myös asuntosuunnittelusta, joskin esiin nousi rakennuttamisen suhde markkinoihin ja kysynnän vaihteluun.

”Toki monella kaavoittajalla on asuntosuunnittelukokemustakin, mutta siinä asuntosuunnittelussa markkinat heilahtavat sinne ja tänne, ja mikä on milläkin hetkellä ja milläkin alueella se tavoitelluin asumisen muoto ja koko, niin se on aina semmoinen asia mikä vaihtelee vuodesta toiseen. Että ei olla siinä suhteessa ihan ajan tasalla.” (H1b)

Tutkituissa hankkeissa hankekehittäjän edustajan (H3) aiempi asemakaavoituskokemus koettiin prosessin kannalta positiiviksi tekijäksi.

”Mutta on hienoa, kun siinä mukana tommoinen kaavoituksesta tietävä arkkitehti. Se oli hieno kehityssuunta, johon ainakin oltiin menossa, mutta nyt sellaista resurssia ei taas ole.” (H3c)

Arkkitehtikonsultin ”perinteisten tehtävien” lisäksi tutkitussa hankkeessa konsultin toimenkuvaa laajennettiin kattamaan osittain myös kaavoitusdokumentaation laadinta, kaavamääräyksiä lukuun ottamatta. Espoon hankkeessa kaavaehdotus ja OAS-aineisto laadittiin yksityisen konsultin toimesta valmiiksi, ja kaavoittajan tehtäväksi jäi aineiston tarkastaminen. Käytännössä ilmeni kuitenkin haasteita, jotka liittyivät osaltaan kunnan erikoisosaamisen siirtämiseen yksityiselle rakennussuunnittelijalle.

”Ajatus tässä oli se, että konsultti olis tehnyt meille myös kaavaa ja kaava-asiakirjoja. Et se oli tavallaan se ekstra. Yleensä meillä on hanke, ja sitten heillä on hankkeen arkkitehti, joka tulee sieltä hankkeen puolelta ja joka tekee sitten niitä rakennussuunnittelukuvia. Ja sitten niitten kuvien perusteella me piirretään kaava, ja tehdään selostuksen ja muut kaava-asiakirjat. Mutta nyt oli siis ajatus, että sieltä tulee niitä rakennussuunnittelukuvia, mutta konsultti tekis myös sen kaavan, piirtäis kaavamerkinnot ja tekis kaavamääräykset ja kirjoittais selostuksen ja muita asiakirjoja. Mutta tietenkin jos konsultilla ei ole kokemusta kaavan piirrosta, niin sehän sitten... tai asiakirjojen kirjoittamisesta, niin sehän sitten on vähän haasteellista. Vaikka meillä toki on pohjat olemassa ja kerrottu että mille tasoille pitää piirtää ja muuta, niin kyl me sitten todettiin, että tosi paljon tehtiin sitten itse loppupeleissä.” (H1a)

Yleisesti Vantaan kaavoittaja koki valmisteltujen selvitysten ja niiden taustalla olevien suunnittelijoiden ammattitaidon merkittävänä tekijänä, kun hanketta esitellään kunnan suuntaan.

”Siinä hankkeessa, mikä tuodaan, olisi alusta asti ammattitaitoiset suunnittelija mukana. Että se on yks semmoinen tekijä. Että jos sieltä näkee, että se on hätäisesti tutkittu tai ei juuri ollenkaan tutkittu, niin se on kyllä sellainen joka hidastaa tosi paljon sitä prosessia.” Kaavoittaja, Vantaa

Kaupungin edustajien vastauksissa korostui myös hankekehittäjän kompetenssi asuntotuotannon toimialalla. Espoon hankkeessa kaavoitus koki, että kohteeseen tarjottiin jo

alussa juuri siihen soveltuvaa konseptia. Hankekehittäjän arveltiin lisäksi olevan joustava myös kunnan tavoitteiden mahdollistajana.

”Ehkä vaan nyt se, että kun asumista haluttiin ja siinä oli semmonen toimija nyt, jolla oli nyt selkeästi semmonen tuolle paikalle sopiva konsepti tulossa. Että se oli niinku sillä tavalla, meni niinku helposti, että ei haluttu torneja tai rivitaloa, vaan et se oli kerrostalorakentamisen paikka ja he siinä pystyivät siinä sitten sitä hankettaan muokkaamaan hiukan vaikealle tontille.” (H1a)

”Siinä taisi olla myös tällaisia ympäristöllisiä tavoitteita, et jonnekin paikalle piti jättää puustoa ja muuta. Et mulla on semmonen käsitys että tää hanke myös taipui aika paljon myös sellaisiin kaavoittajan lähiympäristöä koskeviin tavoitteisiin.” (H2a)

Hankekehityksen näkökulmassa nousi esiin prosessin ennustettavuuden ja aikaperspektiivin suhde hankkeeseen kiinnitettyihin resursseihin.

”Asuntokehittäjän näkökulmasta se ennustettavuus on tärkeä, koska me sidotaan meidän pääoma ja henkilöresursseja näihin hankkeisiin, ja jos ne eivät ole siinä aikataulussa, milloin meille tulee sitä kaavavarantoa, niin sen paikkaaminen on vaikeaa. Ja sitten se estää muiden hankkeiden kehittämisen, että niitä ei voi määräänsä enempää (olla samanaikaisesti). Että sen ymmärtäminen, että ei ole kyse yksittäisestä hankkeesta, vaan isosta kokonaisuudesta meidän näkökulmasta. Meillä ei välttämättä pääomia ole kiinni siellä, mutta ne sitoo sitten tulevaisuuden rakentamista siihen, että mihin hankkeisiin voidaan lähteä mukaan.” (H3)

Avainhenkilöiden pysyvyys tunnistettiin merkittäväksi tekijäksi hankkeen onnistumisen kannalta. Vantaalla kunnan asiantuntijat vaihtuivat useaan otteeseen asemakaavavaiheen aikana. Hankkeen alkuvaiheessa neuvotteluja käytiin myöhemmin toisiin tehtäviin siirtyneen aluearkkitehdin kanssa. Tämän lisäksi asemakaavasuunnittelija vaihtui kertaalleen prosessin aikana (Vantaan kaupunki, 2012a-2014.b). Turun hankkeessa henkilösidonaisuus tunnistettiin erääksi yhteistyöhankkeiden riskitekijäksi.

”Ja se mitä tässä hankkeessa ei ole tullut ja mikä on ollut ratkaisevaa ollut tähän mennessä, et on näinkin hyvin mennyt, niin meillä ei ole isoja muutoksia tullut tässä, kukaan keskeinen henkilö ei ole tässä vaihtunut. Oli yks vastaava iso kaavahanke, jossa vaihtui oikeastaan kaikki kesken matkan, ja vielä useaan otteeseen. Se on kyllä, että jos nyt vaikka projektipäällikkö tästä lähtis yhtäkkiä tai joku tämmöinen keskeinen henkilö, niin kyllä sit tulee semmosta niinku...et se on ehkä riski tällaisessa. Meillä ei ole ollut sitä nyt, että tää on mennyt siinä mielessä tosi onnellisesti, että kaikki keskeiset toimijat on ollut niin kun alusta asti. Ei ole semmoista isoa muutosta tullut, että joku nyt yhtäkkiä lähtis.” (H1c)

Yksityisen hankekehittäjän roolista keskusteltaessa nousi esiin hankkeen markkinointi ja alueen tunnettavaksi tekeminen kaavoituksen aikana. Espoon kaavoittajan vastauksissa korostui osallisille suunnatun markkinoinnin mahdollisuudet, jonka kautta tulevaa kehitystä voitaisiin viestiä nykyistä kiinnostavammin alueen asukkaille. Tähän liitettiin yksityisen hankekehittäjän markkinointiosaaminen sekä hankekehityksen rooli markkinointia vetävänä toimijana.

”Ja ite oon ehkä miettinyt sellaista, et jos siinä aluks jo mietittäis et miten sitä tullaan markkinoimaan sitten kun se on valmis... et voisko sitä jotenkin kenties hyödyntää jo siinä

kaavoitusvaiheessa, että jos sillä tavoitellaan jotakin tiettyä asukasryhmää ja muuta... kuitenkin markkinointivaiheessa maalailaan aika kaikenlaisia mielikuvia siitä, niin miksei sitte... jos se on niinku ajatuksissa, että siitä tulee tietynlainen... niin voisiko sitä kenties jo markkinoida jo siinä kaavoitusvaiheessa. Tietyllä tavalla me sitten osallisillekin joudutaan markkinoimaan näitä hankkeita, että tähän nyt on tulossa tällasta, et voishan se sujuvoittaa, että et jos et "hei tähän on tulossa jotain hienoa", ku se et "hei tähän on tulossa kerrostalo" (H1a)

Turun hankkeessa markkinointia ja alueen imagotyötä vietiin eteenpäin omana prosessinaan yksityisen hankekehittäjän ohjaamana, mutta myös kunta on ollut osallisena alueen imagotyössä. Kaupungin kaavoittajan näkökulmasta perinteinen kanava, eli kaavoituskatsaus, on rajallinen instrumentti, joka ei juurikaan palvele markkinointia (H1c). Tutkitussa, laajemmassa hankkeessa tunnistettiin kuitenkin selkeä tarve osallistua alueen markkinointiin ja tunnetuksi tekemiseen. Kaupungin tonttipäällikön mukaan hankkeessa oli erityisen tärkeää viedä kuntalaisille viestiä tulevasta kehityksestä ja luoda sitä kautta pohjaa alueen imagolle.

"Normaalistihan kaupunki ei yhteismarkkinointiin kauheasti osallistu, että ne on toimijoiden omaa (markkinointia). Mutta tässä tapauksessa on se pointtina, kun on iso alue ihan keskusta lähellä...niin se teollisuusaluetta, monella Turkulaisella ei ole ollut sinne mitään asiaa. Et siinä on just se, että pitää saada tietoa missä se sijaitsee. Ja sit se, että se koko vanha teollinen ympäristö poistuu ja korvautuu uudella rakentamisella. Meillähän tehdään paljon täydennysrakentamista vanhaan ympäristöön, jolloin vanhaa ympäristöä mitään ottaa huomioon. Tässä tapauksessa ollaan ihan eri, eli se vanha poistu ja tulee uusi tilalle. Pitää niin sanotusti luoda ihan kokonaan, pitää iskostaa ihmisten mieliin, että se ei ole se vanha teollisuusalue mihin te muutatte, vaan se on uusi alue. Ja mikä sen alueen luonne on...totta kai ne asukkaat sen loppukädessä luovat, mutta jotkut lähtökohdat sille täytyy luoda. Ja sen takia me ollaan tekemässä sitä yhteisesti myös näiden alueen muiden maanomistajien kanssa." (H2c)

Espoon hankkeessa arkkitehtikonsultin tehtäviä laajennettiin kattamaan myös tonttijako-suunnittelu. Asemakaavaprosessin läpimenoaikaa pyrittiin nopeuttamaan laatimalla tonttijako samanaikaisesti kaavan kanssa. Tämä oli ollut hankekehittäjän aloitteesta lähtenyt toive, jonka toivottiin nopeuttavan prosessia myöhemmin. Tonttijaon alustavan suunnitelman laati arkkitehtikonsultti ja lopullisen, virallisen tonttijaon kaupunkimittausyksikkö. Tonttijako oli kuitenkin ristiriidassa energialaitoksen hallinnassa olevan aluerajauksen kanssa, mikä johti sekä kaavassa varatun alueen että tonttijakodokumentin muuttamisen vielä prosessin loppuvaiheessa, ennen kuin kaava voitiin asettaa hyväksyttäväksi. Kaavoittajan näkemys asiasta oli, että tonttijaon laadinnan etu osana kaavoitusta on lähinnä marginaalinen ja se oikeastaan lisäsi työmäärää, koska laadittu tonttijako ei ollut linjassa energiyhtiön hallinnoiman alueen kanssa.

"Meidän piti vielä muuttaa sitä rajausta ja se muutti sitä tonttijaon rajausta ja sitten siinä oli vähän haasteita, koska sit se tulee taas sitten tuolta kaupunkimittauksesta. Et en mä sitten oikeestaan tiedä, että tuliks se yhtään nopeemmin sit, siinäkin oli siis ajatuksena että se sit olis nopeemmin valmis kun se tonttijako tehdään tässä kaavan yhteydessä mutta.. et oikeestaan sekin sitte tuotti tähän kaavaprosessiin aika paljon lisätöitä." (H1a)

Tonttijaosta keskusteltaessa esiin nousi verraten pienimuotoistenkin seikkojen merkittävä vaikutus asemakaavaprosessin etenemisen kannalta. Tässä yhteydessä korostettiin kunnan prosessien erityispiirteitä, jotka astuvat mukaan kuvioon, kun kaavoitukseen liitetään, tässä tapauksessa kiinteistötekniisiä, prosesseja.

”... vaikka se aluks näyttäis ihan selkeeltä, niin ei se välttämättä aina oo. Sieltä usein löytyy sit just joku tollanen pieni pumppaamo tai muu, mikä ei tavallaan sen kokonaisuuden kannalta nähdä yhtään tärkeenä, mutta sitten sitä pitääkin vääntää, et on kiinni puolesta metristä joku juttu. Niin sitten saattaakin olla, että sitten siitä tuleekin sitä lisäaikaa. Tässä tapauksessa vaikutti sit siihen tonttijakoon ja sitä kautta sit hankaloitti kyllä sitä asiaa.” (H1a)

5.3.2 Tiedon jakaminen ja yhteiskäyttö

Tiedon siirtäminen suunnitelmiin nousi esiin, kun keskusteltiin prosessin onnistumisen kannalta tärkeistä tekijöistä. Tilanteet, joissa prosessiin tuli uutta tietoa, koettiin erityisen merkityksellisiksi; tällöin korostettiin tiedon kommunikointia ja edelleen siirtämistä toteutuskelpoiseksi suunnitelmaksi (H3). Olennainen seikka, joka korostui, oli tiedon jakaminen samanaikaisesti kaikille osapuolille ja riittävän ajoissa. Tiedon jakamisen osalta esiin nousi myös luottamus, jota hankekehittäjä koki nauttineensa toimiessaan suunnittelukokousten sihteerinä (H3). Tähän rooliin kuului keskeisenä osana tiedon jakaminen myös kokousten ulkopuolella. Informaation siirron osalta nostettiin esiin myös aineistopankkien merkitys, jotka ovat vastausten perusteella yleistyneet viime vuosien aikana. Sen koettiin olevan nykyaikainen ja tarkoituksenmukainen ratkaisu oikea-aikaiseen tiedon jakamiseen niin varsinaisten suunnitteluaineistojen kuin kokousmuistiodenkin osalta. Vastaavasti korostui myös tiedon yhteiskäytön mahdollisuudet, kun keskusteltiin järjestelmien erityispiirteistä.

”...siellä on kaikki materiaalit tämmöisessä projektipankissa. Sieltä jokainen osapuoli saa sen tiedon. Ja se on meidän tiedon jakamiskeinokin, et projektiryhmän muistiotkin menee sinne. Se on oikeastaan kaikki siellä. Että kun liikennesuunnittelija on tehnyt liikennesuunnitelman ja katuverkon, niin se on siellä. Mut se on PDF:nä, et me kaikki saadaan se auki. Mut siellä voi olla DWG-tiedostokin. Sitten siellä on arkkitehdin havainnekuvat sekä pohjat, kaikki materiaali on siellä. Siellä on tutkimustulokset, kokousaineisto ja sit siellä on sellaiset tausta-aineistot. Et jos esim. tarvitsee tietää, että millainen on kunnallistekninen verkko, niin sieltä mä menen hakemaan sen.” (H3c)

Myös tietojärjestelmien yhteensopivuuden merkitys nousi esiin haastatteluissa. Sisällöllisesti päällekkäisten aineistojen laadinta eri järjestelmiin koettiin epätarkoituksenmukaiseksi toiminnaksi.

”Me ollaan sitä kans (että konsultti piirtää kaavan) jossain edellisessä kaavassa yritetty ja jopa olen nähnyt sellaisen, kun arkkitehdilla on ihan täysin sen näköinen kuin kuuluukin, ja silti kaavoittaja on tehnyt sen uudestaan. Heidän omaan järjestelmään, että se on jotenkin erikoinen, ettei sitä ole pystynyt tekemään ulkopuolinen.” (H3c)

Keskusteluissa nousi esiin myös maanomistajien rooli tiedon välittäjinä asunto-osakeyhtiön suuntaan sekä yksityishenkilöidenkin väliset suhteet sekä luottamus. Tutkituissa hankkeissa tämän viestinnän ja yhteyden koettiin toimineen hyvin.

”Vaikka siellä on erilaiset maanomistajat taustalla. Kultarikossa on kaksi as oy:tä, eli iso porukka. Mutta heillä on vahvat puheenjohtajat, jotka pystyivät viestimään sitten yhtiöilleen ne asiat. Että yhtään kuprua ei tullut siinä matkan varrella. Tuomarilassa oli yksityiset maanomistajat, että henkilötasolla tultiin hyvin toimeen ja voitiin luottaa.” (H3)

5.3.3 Luottamus henkilö- ja toimijatasolla

Luottamuksen merkitys nousi usein esiin, kun keskusteltiin yhteistyön onnistumisen edellytyksistä. Tämä on korostunut myös aiemmissa tutkimuksissa hyvin voimakkaasti ja osittain jo aiemmin esitellyissä lainauksissa. Haastatteluissa korostui yleisellä tasolla, että luottamus kytkeytyy usein osapuolten aiempiin kokemuksiin. Kunnan edustajat kokivat, että yksityisen toimijan referenssit ja näytöt aiemmasta toiminnasta liittyvät luottamussuhteen muodostumiseen. Vastaavasti hankekehittäjän ja konsultin välisen luottamuksen taustalla koettiin olevan kokemus aiemmasta yhteistyöstä.

”Se yks sana on se luottamus, ja mistä luottamus muodostuu, se muodostuu siitä osaamisesta ja kunnioituksesta toisen ammattitaitoon. Että tuolta se tulee mun mielestä. Se luottamus on hirveän epämääräinen sana, mutta sehän kattaa kaiken sen historian, osaamisen ja niin kuin tavallaan sen, että sä kunnioitat, jos toinen sanoo jotain ja et aseta sitä kyseenalaiseksi, vaan alat pohtimaan, että ”totta.” (H7a)

Aineiston perusteella luottamuksen rakentaminen painottuu erityisesti hankkeen alkuvaiheeseen. Luottamuksen koettiin kytkeytyvän olennaisesti yhteisymmärryksen saavuttamiseen.

”Sellainen luottamuksen rakentaminen, että osapuolet niinku löytävät toisensa. Ja se on ehkä sitä, mitä kaikki ei mieltäisi varsinaiseksi työnteoksi ollenkaan, vaan kaikkea sitä jumppaa mitä on ollut siinä alkuvaiheessa. Mutta sen jälkeen se varsinainen työnteke on sitten paljon yksinkertaisempaa, kun yhteiset tavoitteet ovat selvillä ja kaikki menee samaan suuntaan. Ei tarvii enää tempoilla eri suuntiin. Eikä tarvii pelätä sellaisia ihmeellisiä yllätyksiä, vaan voi luottaa siihen, että kaikki on sitoutunut siihen, samoihin tavoitteisiin.” (H1c)

Haastateltavien mielestä luottamusta on erityyppistä ja se on erilaista eri toimijoiden välillä. Yhtäältä luottamus kytkettiin asiantuntemusta kohtaan osoitettuun kunnioitukseen, toisaalta myös luottamuksen merkitys henkilötasolla, persoonien välillä korostui. Luottamuksen arveltiin liittyvän myös viestimisen selkeyteen sekä kykyyn kuunnella vastapuolta.

”Toisiensa asiantuntemuksen kunnioitus ja luottamus toistensa tekemisiin. Kyllä se on myös henkilötasolla se luottamus. Että mä viittaan lähinnä siihen kaavoittajan ja meidän väliseen yhteistyöhön.” (H3)

Erääksi merkittäväksi tekijäksi esitettiin maanomistajan luottamus hankekehittäjää kohtaan. Myös tämän koettiin perustuvan toimijan kompetenssiin ja aiempiin suoritteisiin, joiden kautta luottamusta alkuvaiheessa siten rakennetaan.

”Maanomistajan kanssa täytyy löytyä sellainen luottamus. Ja se että meillä on kuitenkin näyttöä tämän tyyppisistä hankkeista, että osataan viedä se maaliin asti.” (H3)

Luottamuksen koettiin edesauttavan yhteistyötä. Hankekehittäjä koki esimerkiksi suunnittelukokousten sihteerin roolin luottamuksen osoituksena kunnan puolelta. Tämä koettiin toisaalta myös vastuun antamisena, joka mahdollistui, kun osapuolten välillä vallitsi luottamus.

”Ehkä Tuomarilassa meidän roolimme korostui, siinä tiedon jaossa. Kummassakin me laadittiin muistio, mikä on iso vastuu myös ja luottamuksenosoitus kaupungilta, että kirjataan uskottavasti ja totuudenmukaisesti ne asiat.” (H3)

Yhteistyön onnistumisen arveltiin liittyvän osaltaan myös henkilöiden keskinäisiin suhteisiin ja siihen liittyen myös kykyyn huomioida eri osapuolten näkökulmia ratkaisukeskeisesti.

”Jos miettii tätä meidän projektiryhmää, niin kyllä aika keskeinen ja merkittävä juttu on se, että mun mielestä meillä on ollut tosi hyvät ihmiset tässä. Et minkälaiset tyypit tässä on, se on tuota noin kun... Esimerkiksi pelkkä ammatillinen osaaminen ei riitä, vaan täytyy olla sellaiset ihmiset, jotka tulevat toimeen ja taipuu tällaiseen...se voi kuulostaa yksinkertaiselta, mutta se on aika ratkaisevaa oikeastaan. Tai sitten kääntäen, että meillä ei ole ollut tässä vaikeita tyyppisiä, vaikka on ollut vaikeita juttuja ja vaikeasti ratkaistavia pahojakin ristiriitoja ja varmaan tulee vielä, mutta kaikki on voitu yhdessä ratkaista.” (H1c)

6 Tulokset

Hankekaavoituksen elinkaari pohjautuu ns. kovaan taustaan, jossa vaikuttavat erityisesti suunnittelujärjestelmä sekä vallitsevat rutinit ja käytänteet. Suunnittelujärjestelmän perusrakennetta ja keskeisiä rajapintoja (yhteyksiä) voidaan selittää elinkaariajattelulla, mutta käytäntöjen tulkitseminen ei selity pelkästään vaiheita tai niiden liitoksia tutkimalla. Näitä osatekijöitä voidaan selittää muutosmekanismien kautta eräänlaisina aliprosesseina, jotka ovat keskeinen osa hankekehityksen ydinprosessia. Käsittelen aluksi hankekaavoituksen käynnistymistä, jonka jälkeen siirryn elinkaariajattelun kautta yksityiskohtaisempaan tarkintaan.

6.1 Hankekaavoitusprosessin käynnistymisestä

Teoriaosuudessa viitattiin Van de Venin & Poolen (1995) organisaatioiden muutosmekanismeihin, jotka toimivat eräänlaisina muutoksen käynnistävinä ja sitä eteenpäin kuljetta-

vina ”moottoreina”. Teoriaosuuden ja sen havaintoja vahvistavien asiantuntijahaastatteluiden mukaan kaavoitusprosessi ei nykykäytännöissä juurikaan käynnisty ”ilman tarkoitusta”. Viitataan tällä kärjistetyksi kuntaorganisaation haluttomuuteen kaavoittaa maata varastoon ja jäädä siten passiivisena odottamaan alueelle toteuttajaa. Tulkitsen tämän siten, että prosessin elinkaarta painottava muutosmekanismi ei juurikaan kuvaa hankekaavoituksen käynnistymiseen liittyvää toimintaa nykykäytännöissä. Sen sijaan tutkituissa hankkeissa prosessi on käynnistynyt pääasiassa yksityisten osapuolten aloitteesta. Maankäytön suunnittelussa, makrotasolla, käynnistymistä voi selittää teleologinen malli, koska kyse on tavoitelähtöisestä maankäytön suunnittelusta ja kehittämisestä. Tällöin on kuitenkin merkitystä sillä, kuka suunniteltavan maa-alueen omistaa (ks. myöhempi tulkinta) ja onko jo olemassa jonkinlainen implisiittinen, jäsentymätön yhteneviä kehitysintressejä omaava ryhmittymä. Turun hankkeessa yleiskaava ohjasi suunnittelua voimakkaasti; sen koettiin olevan ensisijainen ohjauskeino asemakaavoituksen taustalla. Tällainen selkeä strateginen ohjausväline on osaltaan saattanut kehittäjä-maanomistajat yhteen. Kyse ei siten ole ollut selvästi hankekehittäjävetoisesta, vaan laajemmin maanomistajavetoisesta maankäytön suunnittelusta, jossa yksityiset resurssit ovat näytelleet merkittävää roolia.

Toisaalta käynnistymistä voidaan lähestyä dialektisesti, tulkitsemalla maankäyttölinen nykytilanne (”status quo”) vallitsevaksi, sinänsä stabiiliksi tilanteeksi, jonka muutoksen käynnistää yksityisen toimijan aktiivisuus. Maanomistajan tai hankekehittäjän esitys tulevasta maankäytöstä edustaa siten antiteesiä⁵⁵. Tätä käynnistysmekaniikkaa tukevat tutkimuksen havainnot hankekehityksen roolista eräänlaisena katalysaattorina, jonka aloite ja kyvykkyys edesauttavat kehityksen käynnistymistä. Nähdäkseni hanke voi toimia tällaisena muutosta nopeuttavana instrumenttina. Tällöin hankekaavoitus olisi tutkituissa hankkeissa lähtökohdiltaan hankekehitysvetoista maankäytön suunnittelua, mikäli mainittua maanomistuksellista suhdetta ei oteta huomioon.

Myös evolutiivinen näkökulma on tässä yhteydessä hyvin kiinnostava. Teoriaosuus osoitti sen kytkeytyvän vahvasti kilpailuun, resursseihin sekä edelleen toimintaympäristöön, jossa muutos käynnistyy ympäristötekijöiden myötävaikutuksesta. Kyse on toisaalta makrotasolla tapahtuvista ilmiöistä, ja kuten teoriaosassa esitin, oletan näkökulman soveltuvan parhaiten laajemman ja pitkäkestoisen aluekehityksen analysointiin (muutos on jo käynnissä laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa). Hankkeiden mittakaavan kasvaessa (mm. Puustinen, 2017) resurssien korostunut merkitys asettanee isot toimijat vahvaan asemaan maankäytön suunnitteluhankkeissa. Jätän tämän pohdinnan kuitenkin tässä työssä väliin ja keskityn seuraavaksi hankekaavoituksen elinkaareen ja sen jälkeen mekanismeihin, jotka vaikuttavat elinkaaren määrittämien toimintojen rajapinnoilla.

⁵⁵ Esimerkiksi Espoon Tuomarilankallion hankkeessa esitettiin yleiskaavan vastainen ehdotus, joka lopulta todettiin kunnan kannalta tarkoituksenmukaiseksi, hyväksi ”konseptiksi”.

6.2 Hankekaavoituksen elinkaari ja osaprosessien rajapinnat

Asemakaavaprosessi itsessään on suunnittelujärjestelmän määrittämä vaiheittain etenevä prosessi, joka on osa laajempaa rakentamisen elinkaarta⁵⁶; prosessilla on selvä alku, tietty kehityskaari ja loppu. Prosessin rakenteen määrittää pääasiassa erityislainsäädäntö (MRL). Prosessi on rakenteeltaan tällä tavoin deterministinen (mm. Van de Ven & Poole, 1995), vaikkakin lainsäädäntö antaakin vapauksia. Variaatioina voi olla esimerkiksi kaavaluonnosvaiheesta luopuminen, joka on tutkimuksen mukaan yleinen käytäntö erityisesti vaikutuksiltaan vähäisissä hankkeissa. Toisaalta OAS-menettely voidaan järjestää hyvinkin monella eri tavalla, ja myös yhteisesti useamman hankkeen kanssa. Vaiheiden tuottamat suoritteet ovat prosessuaalisesti kuitenkin ennalta määrättyjä, ne toimivat prosessin kumulatiivisina välituotoksina, joiden kautta prosessi etenee kohti lopputulosta. Kaavavaiheessa organisaation ”koodiksi” muodostuu siten lainsäädäntö, joka luo asemakaavavaiheelle määrätyn polun ja peruslogiikan, jonka ohjaamana toiminta järjestäytyy. Tämä logiikka ulottuu nykykäytännöissä edelleen myös rakennuslupamenettelyyn.

Maanomistajan tai sitä edustavan yksityisen hankekehittäjän prosessi liittyy kokonaisuuteen luonteeltaan yksityisoikeudellisen ulottuvuuden, joka istutetaan ennalta määrättyyn logiikkaan. Tällöin kaavoitusprosessi täydentyy maanomistukseen kytkeytyvillä edellytyksillä. Tässä tutkimuksessa nämä muodostuvat maakaupan esisopimuksesta ja sen vahvistumisesta, sekä maankäyttö Sopimuksesta⁵⁷. Nämä kytkeytyvät kriittisesti asemakaavaprosessiin. Prosessin keskeistä elinkaarta on mallinnettu yleispiirteisesti kuvassa 15. Työn liitteenä olevassa prosessikuvauksessa toimintoja käydään läpi hieman yksityiskohtaisemmin (liite 2⁵⁸). Hankkeen suunnittelun keskeisten toimintojen osalta tunnistettiin kolme päävaihetta, jotka ovat: 1) maanhankinta ja investointi, 2) suunnittelu sekä 3) hyväksymis- ja lupamenettely. Hankekehityksen näkökulmasta nämä kolme vaihetta muodostavat rakennuttamisen ydinprosessin kriittisen alkuvaiheen, joista kukin osavaihe toimii syötteenä seuraavalle kokonaisuudelle. Varsinaisen hankekaavoituksen elinkaari käynnistyy maanomistajan ja/tai hankekehittäjän aloitteesta ja päättyy asemakaavan lainvoimaistumiseen (”kaavoitusasiat”). Rakennuslupamenettely (”rakennusasiat”) muodostaa siten erillisen vaiheen, jota valmistellaan kuitenkin jo hankekaavoituksen aikana.

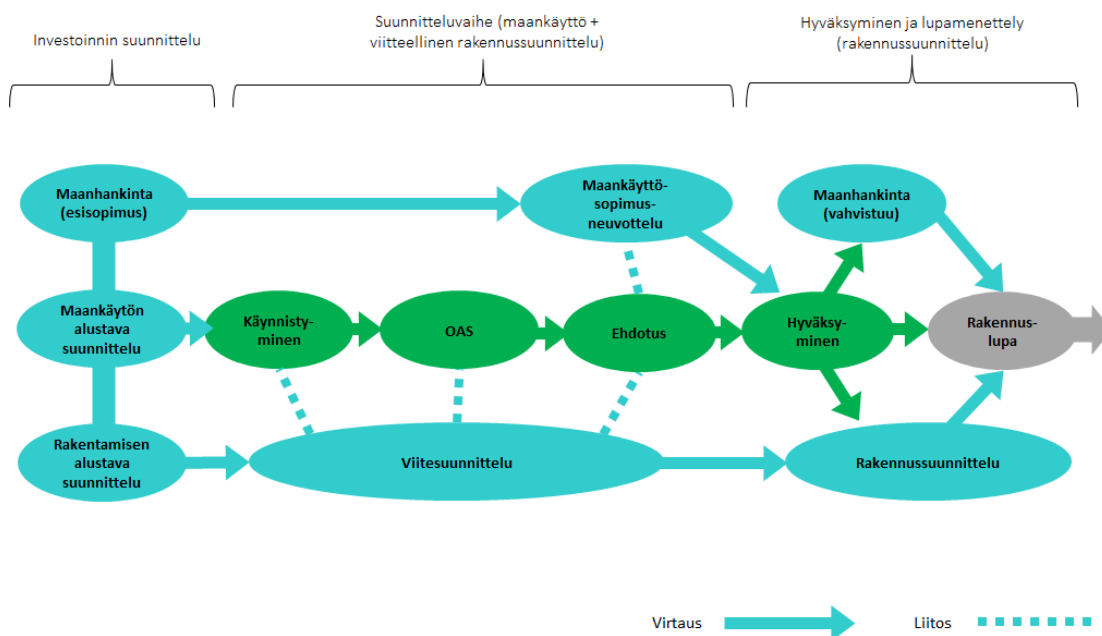
Tutkimuksen aineiston perusteella kyseessä on kumulatiivinen kehitys, jossa prosessin seuraava askel edellyttää aina edeltävän vaiheen toteutumisen ja hyödyntää sen tuotoksia. Tutkimuksessa tunnistettiin kolme rinnakkaista kumuloituvaa prosessia:

⁵⁶ Tällä viitataan kuitenkin yksittäisen kehityshankkeen elinkaareen, en laajempaan kehitykseen tai muutokseen kaupunkiympäristössä, johon deterministinen elinkaariajattelu ei liene tarkoituksenmukainen lähestymistapa.

⁵⁷ Ns. ”sekatyypinen sopimus” (Hakkola, 2007).

⁵⁸ Liitteen 2 prosessikuvaus laadittiin ensisijaisesti helpottamaan ”tutkijaa” työssä käsiteltävän hankekaavoitusprosessin toimintojen ja elinkaaren hahmottamisessa.

- 1) maanhankinnan osalta osaprosessi etenee maanomistajan ja hankekehityksen maa-kauppaneuvotteluista (esisopimus) kunnan ja maanomistajan välisiin maankäyttöso-pimusneuvotteluihin. Maanhankinta vahvistuu, kun asemakaava tulee hyväksytyksi (siten voidaan olettaa, että maanomistajan ja kunnan väliset sopimuskorvaukset sekä hankekehityksen kanssa laadittu esisopimus muodostavat toteutuskelpoisen yhtälön kaavaratkaisun kanssa).
- 2) Maankäytön suunnitteluprosessi käynnistyy esiselvitysten pohjalta ja etenee nou-dattaen lakisääteistä asemakaavoitusprosessia,
- 3) Rakennussuunnittelu alkaa viitteellisten aineistojen laadinnalla ja tarkentuu suun-nitteluprosessin edetessä yksityiskohtaisiksi rakennussuunnitelmiksi, jotka toimivat rakennuslupan lähtötietoina.



Kuva 15. Hankekaavoitusprosessin yleispiirteinen kuvaus keskeisten osaprosessien näkökulmasta. Kuvassa esitetty prosessi käynnistyy yksityisen hankekehittäjän tai maanomistajan toimesta ja johtaa asemakaavoituksen käynnistymiseen sekä lopulta rakennuslupamenettelyyn.

Maankäytön suunnittelun ja maanhankinnan prosessit kohtaavat hyväksymisvaiheessa, mutta rakennussuunnittelu kytkeytyy juridisesti julkiseen prosessiin vasta rakennuslupa-vaiheessa. Käytännössä kuitenkin usein on, että konsultit laativat kaavoitusta tukevaa suunnitteluaineistoa hyvinkin monipuolisesti (mm. viite- ja havainnekuvat, leikkauskuvat), jotka yhdistetään niin OAS- kuin asemakaavadokumentaatioon. Näiden kolmen rinnak-kaisen prosessin välillä voidaan havaita useita kriittisiä liitoksia ja tekijöitä, jotka osaltaan vaikuttavat prosessin läpivientiin. Suunnittelun ja kaavoitusprosessin välinen vuorovaiku-tus keskittyy suunnitteluyhteistyöhön, maanhankinnan ja -käytön neuvotteluprosessit as-tuvat mukaan jo ennen kaavoitusta (maankäyttösopimuksesta neuvotellaan yleensä ehdo-tusvaiheessa). Nämä kolme polkua muodostavat keskeisen rakenteen hankekaavoituksen

jatkoanalysointia silmällä pitäen. Voidaan esittää, että prosessien toiminnot ovat luonteeltaan vakiintuneita, osan niistä määrittää lainsäädännön ”kova tausta”, osa taas edustaa käytännöksi omaksuttuja toimintamalleja (kuten maankäyttösopimuksen vapaaehtoisuus). Nähdäkseni kehityskohtia voidaan tunnistaa näiden toimintojen välisistä liitoksista (ks. Pettigrew, 1995; Rummler & Brache, 1993).

6.3 Hankekaavoituksen käytäntöjen analysointi ja kehityskohtat

Hankekaavoitus koettiin optimaaliseksi kaavoitusmetodiksi, koska sen oletettiin yleisesti päätyvän toteutuskelpoiseen⁵⁹ asemakaavaan. Hankkeiden pääosapuolet kokivat, että toteutuneet suunnitelmat vastasivat osapuolten tavoitteita verraten hyvin eikä merkittäviä ristiriitoja ilmennyt tavoitteiden ja suunnitelmien, eikä myöskään toteutuksen välillä. Eri-tyisesti Espoon ja Turun hankkeissa prosessin lähtötilanteessa ilmenneet näkemykset koh- tasivat hyvin, vaikkakin asiantuntijat tunnistivat myös eräitä konfliktinomaisiakin tilan- teita. Yksityisten osapuolten kannalta hankekaavoitus antaa mahdollisuuden vaikuttaa maankäytön suunnitteluun. Kunnan kannalta hankekehitysvetoinen suunnittelu voidaan nähdä alueiden kehittämisenä ilman merkittävien resurssien kiinnittämistä, menettämättä kuitenkaan kaavoituksen syvintä oikeusperiaatteellista ohjausvaikutusta. Tämän lisäarvon ohella kunnan kyvykkyyttä täydentää rakennusalan osaaminen, joka tuo suunnitteluun käytännön konkretiaa. Myös asuntomarkkinaosaamisen hyödyntäminen kaavoituksessa lienee eräs lisäarvoa tuottava liityntä, joka ei välttämättä toteudu perinteisessä, kuntavetoi- sessa maankäytön suunnittelussa. Asetelma ei kuitenkaan ole näin mustavalkoinen, vaan hankekaavoitukseen liittyy useita tekijöitä, jotka osaltaan määrittävät miten onnistuneesti hankkeet käytännössä toteutuvat julkis-yksityisessä yhteistyössä.

6.3.1 Prosessien toiminnot ja resursointi

Aiempi tutkimus on osoittanut, että maankäytön suunnittelun prosesseilla tulisi olla omis- taja koko hankkeen kestoajalle, joka osaltaan linkittäisi irrallaan olevia toimintoja yhteen (Väyrynen, 2010). Samoin on myös todettu, että kunnan eri yksiköiden sitouttaminen suunnitteluun edesauttaa prosessin menestystä (Hakkola, 2007). Tämän työn aineistossa nousi esiin vastaavia kunnan rakennetun ympäristön kokonaisprosessin eri vaiheiden ir- rallisuudesta kertovia havaintoja. Tutkituissa hankkeissa suunnitteluorganisaation elin- kaari kattoi vain virallisen asemakaavaprosessin, jonka jälkeen vetovastuu siirtyi kunnan toiselle yksikölle. Kaavoittajilla ei ollut selkeää kuvaa rakennuslupavaiheen päätöksiin liit- tyen; prosessin koettiin heidän osaltaan päättyvän asemakaavan hyväksymiseen eikä tietoa suunnitelmien toteutumisesta juurikaan ollut enää kaavoituksen jälkeen vaihdettu. Tämä saattaa osaltaan kuvastaa aiemmin teoriaosuudessa esitettyä vertikaalisen organisaatiora- kenteen myötä muodostuneita toimintatapoja, joissa kunnan eri yksikön erikoistuvat ja keskittyvät omaan erityisalaansa.

⁵⁹ Käsitän tämän ratkaisuna, jossa toteutuvat sekä kunnan että yksityisen toimijan tavoitteet.

Asemakaavoituksen kytkeminen osaksi asuinrakentamisen kokonaisprosessia korostaa prosessin elinkaarta ja siihen liittyvää problematiikkaa. Erityisesti korostuu kuntavetoisen menettelyn ja hankekehitysvetoisen suunnittelun liitos rakennuslupavaiheeseen. Hankekehitysvetoisissa prosesseissa rakennussuunnittelu voidaan alustavasti käynnistää jo ennen kaavan vahvistumista, kun se perinteisesti alkaa vasta kaavan saatua lainvoiman. Hankekaavoissa on siten erityisen tärkeää, että rakennuslupamenettelyyn osallistuvat viranomaiset ovat mukana yhteistyössä jo hyvissä ajoin ennen rakennuslupavaiheen käynnistymistä, ikään kuin etukäteen validoimassa suunnitteluratkaisun kelpoisuutta. Yksityisen kannalta ydinprosessin epävarmuutta lisää nykyisen suunnittelujärjestelmän prosessien irrallisuus. On sinänsä kiinnostavaa, että rakennusvalvonnan kytkeminen suunnitteluun koettiin haasteeksi myös laajemmassa, kärkihankkeen leiman saaneessa aluerakentamishankkeessa Turussa. Aiempi tutkimus (Hakkola, 2007; Väyrynen, 2010) on tunnistanut näiden prosessien välisen kuilun ja ehdottanut siltojen rakentamista vaiheiden välille osallistamalla kuntaa hankkeisiin mahdollisimman laaja-alaisesti. Tämä on nykykäytännöissä kuitenkin verraten hankalaa; kaikki tutkimuksen kohdekunnat nostivat esiin niin rakennusvalvonnan kuin kaavoituksenkin resurssipulan, joka kärjistyy erityisesti talouden noususuhdanteen aikana – eli juuri silloin, kun asuntokauppa on vilkasta, yksityiset toimijat kehittävät maata aktiivisesti ja siten tarve yhteistyöllekin on suurin. Aineistossa nousi esiin hankkeiden priorisointi kunnissa; onko niin, että erityisesti paikallistasolla merkityksiltään vähäiset hankkeet ovat vaikeuksissa talouden noususuhdanteissa? Tutkimuksen perusteella hankekehitysvetoinen suunnittelukäytäntö pyrkii paikkaamaan tätä ”tyhjää tilaa” ohjaamalla suunnitteluvaiheen yhteistyötä mahdollisuuksiensa mukaan ja pyrkimällä pitämään myös rakennusvalvonnan tietoisena prosessin alusta alkaen. Tämä on sekä kunnan ja hankekehittäjän intressi, jolla tavoitellaan ensisijaisesti asemakaavan sisällön ja rakennusluvan edellyttämien suunnitelmien keskinäistä vastaavuutta ja sitä kautta prosessin tehokkuutta⁶⁰. Linkki kaavoituksen ja rakennusvalvonnan välille oli tutkituissa hankkeissa pyritty luomaan tiedottamalla jo varhaisessa vaiheessa, joskaan rakennusvalvonta ei ole osallistunut varsinaisiin kokouksiin.

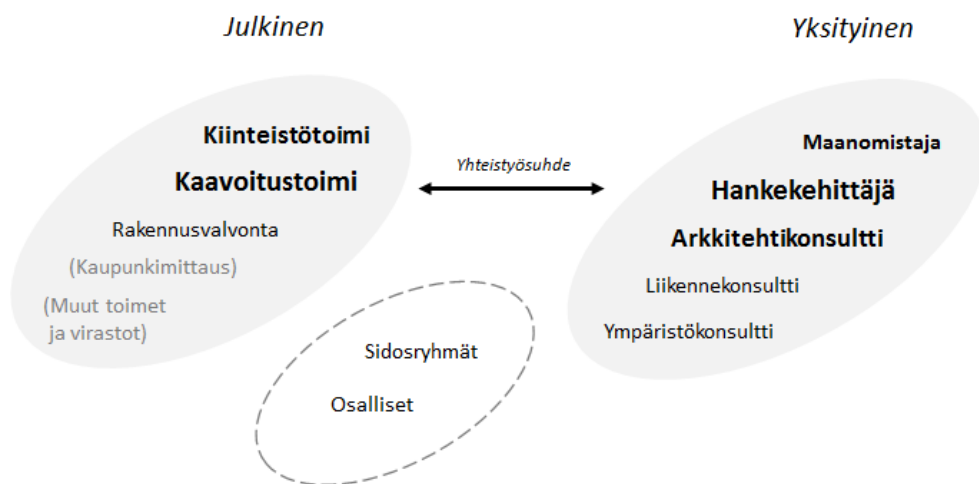
Yksityinen resursointi

Kirjallisuuskatsauksen mukaan rakentamisen volyymi on kasvanut samalla kuin kaavaprosessit ovat hidastuneet; syyksi tälle on tunnistettu täydennysrakentaminen ja julkis-yksityisten sopimusmenettelyjen hitaus. Aineiston perusteella myös suunnitteluhankkeen merkittävyys kunnan tavoitteiden mahdollistajana saattaa siirtää kaavoituksen painoaluetta vaikutuksiltaan merkittäviin asemakaavahankkeisiin. Aineiston perusteella prosessien aikataulullinen eteneminen muodostuu lähinnä yksityisten osapuolten kannalta ongelmaksi nykyisenkaltaisissa yhteistyöhankkeissa, joissa sitoutuu runsaasti yksityisiä resursseja. Kunnan sekä maanomistajan osoittama luottamus hankekehittäjän kykyyn toimia tehok-

⁶⁰ Lienee perusteltua esittää, että kunnan ja hankekehityksen vaa’assa painavat eri tekijät, kun kyse on prosessin tehokkuudesta (ks. 6.3.3.).

kaana suunnitteluresurssina on keskeinen tekijä asemakaavoituksen käynnistymisen taustalla. Kyseessä on siten kilpailukykytekijä, joka osaltaan mahdollistaa hankkeiden käynnistymisen. Tutkimuksen perusteella prosessia voidaan parhaiten tehostaa tarjoamalla kunnalle mahdollisimman laajat ja kyvykkäät resurssit heti hankkeen alkuvaiheessa. Nämä resurssit jopa mahdollistavat asemakaavan käynnistymisen ”jonon ohi”. On melko selvää, että kunnalla on selkeä intressi lähteä kehittämään aluetta, kun mukaan tulee aktiivisesti resursoiva hankekehittäjä. Aineisto viittaisi myös siihen, että laajoja resursseja kiinnittämällä voidaan saada myös kompensatiohyötyjä mm. maankäyttömaksujen alenemisen myötä.

Mitä nämä resurssit sitten pitävät sisällään? Ensinnäkin resurssien tarjoaminen ulottuu hyvin laajasti kaavaprosessin eri toimintoihin. Hankekehittäjä kytkee prosessiin asiantuntijoita ja siten tuo mukaan keskeisiä ulkoisia lisäresursseja, joiden myötävaikutus tehostaa prosessia. Tapausten perusteella resursseja kohdentamalla prosessiin voidaan tuoda ”tämäosaamista”, jonka koordinaattorina toimii hankekehittäjä. Eri alojen konsultit (kuva 16) saattavat suunnitella ja laatia asemakaavavaiheen selvityksiä, liikennesuunnitelmia, rakennussuunnitelmia, mutta myös asemakaavadokumentaatiota sekä myös kiinteistötekniisiä dokumentteja, kuten tonttijakosuunnitelmia. Parhaimmillaan hankekehitystä voidaan pitää tehokkaana ”osaamisen välittäjänä”, jonka kautta prosessiin on mahdollista kiinnittää lisäresursseja kuntaorganisaation tueksi hyvinkin monipuolisesti. Esimerkiksi esiin nousseiden hankintalakien vaikutukset eivät rajoita yksityisen osapuolen toimintaa, minkä takia hankekehityksen koettiin olevan tehokas välikäsi yksityisiin resursseihin.



Kuva 16. Hankekaavoituksen osapuolia ja mahdollisia ammatillisresurssien edustajia. Tutkituissa hankkeissa sidosryhmiä ja muita osallisia ei tulkita resursseiksi, vaan lähinnä prosessiin syötteitä tuottavina ulkoisina toimijoina.

Aineiston perusteella yksityinen resurssi voi tukea kunnan toimintaa myös varsinaista suunnitteluhanketta laajemminkin; Vantaan ja Espoon hankkeissa resursseja oli yhdistetty naapurihankkeen kanssa siten, että naapurialueiden suunnittelua tuli toteuttaa osittain yhteistyössä. Kunnan intressinä voi siten olla hyödyntää hankkeen resursseja ja näkemystä myös varsinaista suunnittelualuetta laajemmin. Tämä kuvastaa kunnan tavoitetta hallita

rakennetun ympäristö kehitystä alueellisenä kokonaisuutena, mutta toisaalta suunnittelu-monopolin myötä tulevaa valta-asemaa maankäytön suunnittelussa.

6.3.2 Organisoituminen ja toimijoiden roolit

Vastuiden jakautuminen

Tutkitut hankeorganisaatiot ovat olleet *ad hoc*-tyyppisiä, väliaikaisia ja vain asemakaava-prosessin aikana toimineita kokonaisuuksia (mm. Kurunmäki, 2005). Yhteistyö rinnastettiin käsitteellisesti sekä myös konkreettisesti projektityöhön (esim. projektiryhmä). Projektiorientoinnin kautta koettiin, että osapuolet ovat niin sanotusti ”yhteisen tekemisen äärellä”. Hankkeilla ei ole ollut nimettyä prosessinomistajaa (Väyrynen, 2010), joka olisi vastuussa ydinprosessin elinkaaresta, joskin on selvää, että hankekehityksen osalta prosessi on jatkunut aina asuntojen luovuttamiseen saakka, organisaation sisäisen vastuuasettelun mukaisesti (hankkeella nimetty projektipäällikkö tms.). Turun hankkeessa nimetyn projektiryhmän vetäjän rooli koettiin kuitenkin osapuolten keskuudessa hyvin merkitykselliseksi yhteistyön onnistumisen kannalta. Sen koettiin antaneen asiantuntijoille mahdollisuuden fokuoittaa omaa erikoisosaamiseensa ja luoneen tarvittavaa kokonaisuuden hallintaa muuten kompleksisten suunnitteluongelmien ratkomisessa. Tutkimuksen perusteella hankkeella tulisi siten olla nimetty ja ydinprosessin eri vaiheet tunteva veto-hahmo. Tämän tutkimuksen perusteella vetäjän tulisi tuntea kunnan prosessit sekä toimia riittävässä valta-asemassa päätöksenteon osalta. Tällöin prosessin vetovastuussa oleva henkilö olisi mitä ilmeisemmin kunnan edustaja. Tällaiseksi tahoksi tunnistettiin Turun tapauksessa maaomaisuuden hallinnasta vastaava tonttipäällikkö, jolla oli kerätyn aineiston perusteella kokonaisvaltainen ymmärrys sekä maanhankinnasta, kaavoituksesta että rakennuttamisvaiheen mekanismeista.

Yksityisellä hankekehittäjällä koettiin olevan vahva vetovastuu asemakaavavaiheen suunnittelussa. Kaavoitustoimen roolina oli pääasiassa kunnan intressien ja yleisen edun valvonta. Kaavoitustoimi kommentoi suunnitelmia ja pyrki edistämään asemakaavan sisällöllisiä ratkaisuja kaavoituksen tavoitteiden ohjaamana. On kuitenkin havaittavissa, että vastuun jakautumiseen liittyy epäselvyyttä varsinkin, mikäli siitä ei ole sovittu kirjallisesti. Toisaalta on korostettava, että maaomistuksella on merkittävä vaikutus ohjauksen luonteeseen ja kunnan toimintalogiikkaan. Tutkituista hankkeista kahdessa kunta oli mukana maanomistajana ja kiinnostavaa on, ettei näissä hankkeissa juurikaan korostunut kaavoituksen oikeusperiaatteisiin nojautuva ohjaus, kun taas hankkeessa, jossa maaomistajana oli yksityinen taho, yleisen edun valvonta nousi vahvemmin esiin. Sekä Turun että Espoon hankkeissa kunta on saanut merkittävää taloudellista hyötyä maankäyttösopimuksen ohella myös maakaupoista ja tontinluovutuksista. Kunnan sisäisten intressien ristiriidat kuvastavat osaltaan kuntaorganisaation heterogeenisyyttä maankäytön suunnittelun osapuolena. Kaavoituksen ja maaomaisuuden hallinnan välillä ilmeni tämänlaista tavoitteenasettelun dikotomiaa (ks. 6.4), jossa suunnittelun tavoitteet eivät olleet aivan yhteneviä. On sinänsä selvää, että asuntomarkkinat ovat lähempänä maaomaisuuden kehittämistä, ja että ympäristökysymykset ja ympäristön laatu taas lukeutuvat selkeämmin kaavoituksen

toimialalle. Maaomaisuuden kehittäminen ja edelleen asuntomarkkinat ovat merkittävä yhdistävä tekijä hankekehityksen ja kuntaorganisaation maaomaisuuden hallinnan välillä. Lienee selvää, että yksityisen maanomistajan tai kehittäjän kannalta on toivottua, että hankkeessa on mukana tällainen yhteisiä intressejä jakava vetohahmo.

Hankkeissa tunnistettiin useita avainrooleja, joissa toimivat henkilöt koettiin erityisen tärkeiksi prosessin onnistumisen kannalta. Tämä liitettiin erityisesti Turun hankkeeseen, jossa yhteistyöstä oli sovittu kumppanuussopimuksella; sopimuksella nimettiin hankkeelle vastuutaho, jonka koettiin olevan merkityksellinen hankkeen onnistumisen kannalta. Sopimuksen laatineiden toimijoiden sitoutuminen hankkeeseen koettiin tärkeäksi. Kirjallinen sopiminen selkeyttää tätä asetelmaa ja mahdollistaa myös henkilöstömuutokset perinteistä menettelyä sujuvammin. Merkittäväksi riskiksi tunnistettiin yksityisen toimijan sitoutuminen ja pysyvyys, mikä on varsin perusteltu huomio hankkeissa, joissa yksityinen toimija vastaa niin maankäytön kuin rakentamisenkin suunnittelusta. Mitä laajempi yksityisen osapuolen tehtäväkenttä on, sitä vaikeampaa sitä lienee korvata uudella resurssilla.

6.3.3 Päätöksenteko ja suunnitteluratkaisujen muodostuminen

Kokouskäytännöt

Päätöksenteko ja suunnitelmien arviointi suhteessa asetettuihin tavoitteisiin painottui tutkituissa hankkeissa suunnittelukokouksiin. Tällaista sykliä ylläpidettiin suunnittelukokouksissa, mutta myös niiden ulkopuolella. Aineiston mukaan suunnittelukokoukset ovat olleet luonteeltaan arvioivia, niissä on mahdollista kyseenalaistaa ratkaisuja ja saattaa kehitysprosessi jälleen ”uudelle kierrokselle”. Suunnittelua monitoroivat tarkistuspisteet luovat myös asiantuntijoille tarpeen saattaa sovitut osasuoritteet aikataulussa valmiiksi. Kokousten käytäntöjen osalta keskeisiksi tekijöiksi tunnistettiin toimivat kokous- ja päätöksentekomenettelyt, kuten päätöksistä ja päätetyistä vastuista tehdyt selkeät kirjalliset muistiinpanot. Tehtävien ja vastuiden osoittaminen ja kirjaaminen suunnittelukokouksissa selkeyttää päätöksentekoa ja vähentää epäselvyyttä jo tehdyistä ratkaisuista sekä osapuolten vastuista.

Tieto ja vuorovaikutus

Hankekaavoituksessa liikkuu runsaasti erityyppistä informaatiota, joka perustuu osaltaan kaavoituksen lakisääteiseen taustaan, mutta myös yksityisen toimijan prosesseihin. Prosessissa määritellään ja lopulta hyödynnetään syötteitä, jalostaen niiden pohjalta prosessia edelleen palvelevia välisuoritteita. Nämä edelleen kumuloituvat prosessin seuraaviin vaiheisiin ja lopulta muodostavat osansa prosessin lopputuotteesta. Prosessin hyödyntämä ja tuottama tietoa-aineisto voidaan karkeasti jakaa ohjausvälineisiin, selvityksiin sekä suunnitteluaineistoon (kuva 17).

Tutkimuksen mukaan erilaiset projektipankit ovat yleistyneet kaavoituksessa. Turun hankkeessa yhteistyön tukena hyödynnettiin aineistopankkia, jolla koettiin olevan tärkeä rooli oikea-aikaisen ja yhteiskäyttöisen tiedon jakamisessa.

Laaditut selvitykset	Laaditut aineistot	Ohjausvälineet
<ul style="list-style-type: none"> • Hankekehityksen selvitykset • Luonto- ja ympäristöselvitykset (liito-oravat, lepäkot) • Melu- ja värinäselvitykset • Liikenneselvitykset (ml. raideliikenteen melu ja värinä, liikennemäärät) • Maisema- ja hulevesiselvitykset 	<ul style="list-style-type: none"> • Alustava viiteaineisto (aluerajaus, aluekartta, asemapiirros, pohjakaaviot, leikkaukset, julkisivukuvat) • OAS-dokumentti • Liikennesuunnitteluaineisto • Asemakaavakartta- ja selostus • Tonttijakokartta • Viitesuunnitelmaluonnos 	<ul style="list-style-type: none"> • Yksityiset strategiat • Yleiskaava • Kaavarunko • Maapoliittiset linjaukset • Alueelliset kehityssuunnitelmat • Erilliset selvitykset (mm. yritystonttien ajantasaisuus)

Kuva 17. Selvitykset, tuotetut aineistot sekä keskeiset ohjausvälineet tutkituissa hankkeissa.

Tutkituissa hankkeissa käytäntöinä on ollut laatia suunnitelmia ”pala kerrallaan” ja jakaa materiaalia sähköpostitse tai aineistopankissa. Yhteisissä tapaamisissa suunnitelmia kommentoitiin, mikä käynnisti jälleen vastaavanlaisen iteraatiokierroksen. Yhteistyömenettelyiden osalta voidaan tunnistaa eräitä tiedonkulkuun ja osaamisen siirtymiseen liittyviä kehityskohtia. Tällaiseksi tunnistettiin kunnan sisäinen yhteistyö kaavoittajan ja suunnitteluavustajan kesken, jonka päivittäisestä vuorovaikutuksesta muodostuvaa dynamiikkaa lienee verraten vaikea mallintaa prosessin rajapintojen kautta. Kyse on osaltaan kunnan erikoisosaamisesta, joka voidaan liittää yksikön sisäiseksi kyvykkyydeksi (vrt. siiloutuminen). Tämä korostuu tilanteissa, joissa prosessiin osallistuvat tahot pyrkivät oppimaan ja vastavuoroisesti siirtämään osaamistaan toimijoiden kesken. Tämän nähtiin johtavan tilanteeseen, jossa kaavoittaja kokee suunnitelmien kehityksen ei-toivotunlaisena. Tiedon käsittelyyn liittyy myös haasteita, joiden perimmäiseksi syyksi voidaan tunnistaa tietojärjestelmien yhteensopimattomuus. Yksityiset toimijat kokivat, että kuntien järjestelmät eivät nykytilanteessa mahdollista konsulttiaineistojen teknistä käyttöönottoa sellaiseen, vaan asemakaavakartta laaditaan aina uudelleen kunnan prosessissa.

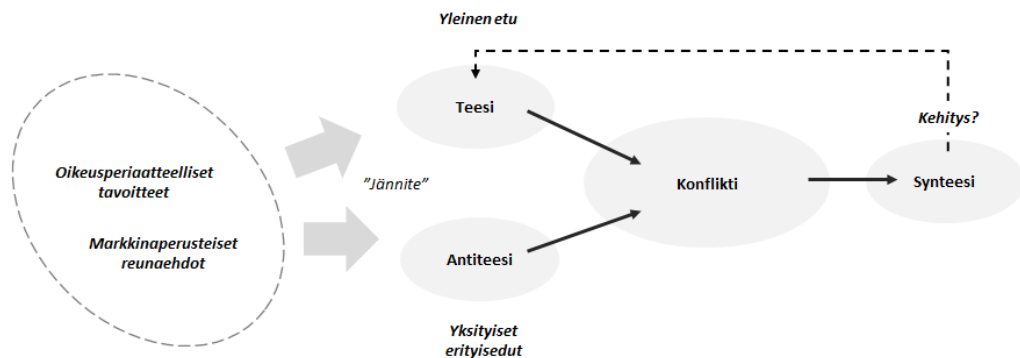
Tavoitelähtöistä suunnitteluyhteistyötä?

Tutkituissa hankkeissa hankeorganisaation toiminta jäsentyi vahvasti tavoitteen ympärille; asiantuntijoiden näkökulmissa suunnittelu tunnistettiin ennen kaikkea tavoitelähtöiseksi toiminnaksi. Suunnitteluprosessi käsitetään kokonaisuutena, jossa ideaalitalanteessa ”puhalletaan yhteen hiileen” sekä sovelletaan tarkoituksenmukaisia menettelyjä. Hankekaavoitusprosessilla ja siten hankeorganisaatiolla on selvä eksistentiaalinen tarkoitus; se ei muodostu sattumalta, vaan on rakennettu yksinomaan määrättyä tarkoitusta palvelemaan. Hankeorganisaation mikrotason suunnitteluyhteistyössä voidaan siten tunnistaa teleologisen muutoksenkin piirteitä (Van de Ven & Poole, 1995). Merkittävin ongelma teleologisen tulkinnan kannalta on kuitenkin monitoimijaisuus, joka on aineiston perusteella vahvasti läsnä hankekaavoituksessa. Mikäli prosessin tavoitteilla on mahdollisuus asettua toisiaan vastaan, ei teleologinen selitys ole erityisen osuva. Tavoitteita ei lain hengen puitteissa tulisi asettaa ainakaan eksplisiittisesti prosessin käynnistyessä, vaan mikäli kaavoituksen demokraatiedellytyksellä on painoarvoa, tulisi niiden vähintäänkin muovautua prosessin aikana saapuvan syöteen myötä. Tämä on tunnistettu erääksi hankekehitysvetoisen

suunnittelun (ja kaavoituksen yleisestikin) ongelmakohdaksi nykyjärjestelmässä sekä -käytännöissä. Teleologinen mekanismi tarjoaisi toimivan mallin maankäytön suunnittelun prosesseihin, mikäli suunnitteluorganisaatio muodostuisi sekä asiantuntijoista että alueen käyttäjäasukkaista. Tämä lienee toistaiseksi utopistinen konstruktio, joka toteutunee lähinnä teoreettisissa malleissa (kuten 4P / 6P). Kumppanuus saattaa jäädä varsin abstraktille tasolle myös ns. pääosapuolten kesken, joskaan kirjallisuuskatsauksen ja tutkimusaineiston valossa kyse ei liene lähtökohtaisesti yhdenvertaisista kumppaneistakaan. Tulkintani mukaan hankekaavoituksessa, oli kyseessä sitten kumppanuus tai jokin muu yhteistyötä määrittävä käsite, ei voida automaattisesti puhua yhdestä, yhteistä päämäärää tavoittelevasta ”oliosta”, koska päätökset ja ulkoiset olosuhteet vaikuttavat osapuoliin hyvin eri tavoin. Teleologinen näkökulma nostaa siten esiin päämäärän mukaan ohjautuvan prosessin perusongelman, vaikkakin teleologinen kehitys näyttäytyisikin tehokkaana toimintamallina vaikkapa mikrotason suunnitteluyhteistyössä.

Ratkaisukeskeistä yhteistyötä synteesejä muodostamalla

Tutkittujen hankkeiden perusteella hankekaavoitusprosessin aikana syntyy prosessissa konstruoituvia tekijöitä, jotka muodostuvat eri osapuolten myötävaikutuksesta. Haastattelujen, kokousmateriaalin ja aiemman tutkimuksen perusteella on yleistä, että prosessin edetessä osapuolet esittävät näkökantojaan, ehdotuksiaan ja niiden taustalla olevia perusteluitaan toisistaan irrallisina toimijoina (ks. Hakkola, 2007).



Kuva 18. Dialektinen malli. Tavoitteenasettelun (teesi – antiteesi) taustalla on erilaiset intressit, jotka muodostavat jännitteen. Maanomistuksen jakautuminen julkiseen ja yksityiseen vaikuttaa asetelmaan vähentäen konfliktin voimakkuutta.

Tulkitsen tämän siten, että dialektiikka kuvaa hyvin sitä dynamiikkaa, joka vie prosessia eteenpäin elinkaaren vaiheiden välissä. Tutkituissa prosesseissa voidaan siten tunnistaa eräänlainen dialektinen perusasetelma (Van de Ven & Poole, 1995; Edelman, 2007), jota kuvaan tässä tavoitteiden synnyttämänä jännitteenä⁶¹. Synteeseillä voidaan viitata päätökseen, joka lopulta välittyy kehityksenä suunnitteluratkaisuun, tai valmiiseen ”tuotteeseen”

⁶¹ Viittaan jännitteellä tässä lähinnä dualikumppanuuden muodostavien toimijoiden kohtaamiseen ja edelleen ratkaisujen muodostumiseen yhteistyössä, vaikkakin dialektinen ulottuvuus voisi liittyä yhtäältä myös prosessin ulkoisten toimijoiden kohtaamisiin (mm. sidosryhmät, asukkaat). Tällöin asetelma on arvatenkin haastavampi.

eli maankäyttösuunnitelmaan. Dialektista asetelmaa voidaan mikrotasolla mallintaa asettamalla hankekehityksen lähtötilanne ja alkuvaiheessa muodostunut taloudellinen yhtälö teesiksi, jota prosessin muutosmekanismi muokkaa niin sisäisten kuin ulkoistenkin syötteiden myötävaikutuksella. Olennaista on, että organisaation päämäärä voi muuttua ja muuttuukin usein prosessin aikana; tämä on dialektisen mekanismin peruslogiikka sekä lainsäädännön kaavoitusprosessille asettama perusedellytys. Dialektinen malli ei siten aseta hankekaavoitusta teoreettisesti legitimitettiin ”ansaan” (vrt. teleologinen mekanismi), vaan se mahdollistaa prosessin mekanismien tulkinnan hyvinkin monipuolisesti.

Keskeiset suunnittelukysymykset

Teoriaosuudessa esitettiin, että rakennushankkeen merkittävimmät kustannukset muodostuvat asemakaavoituksen aikana. Kirjallisuuden ja aineiston perusteella kaavadokumentilta toivotaan joustavuutta, joka mahdollistaa toimintaympäristön muutoksen ja pitää suunnitelman siten ajantasaisena myös tulevaisuudessa. Kyse on alueen toteuttamisen periaatteista, joiden puitteissa kohde voidaan rakentaa useallakin eri tavalla. Tutkimuksen perusteella hankkeen taloudelliseen kannattavuuteen vaikuttavat useat eri kaavasisällölliset tekijät. Merkittävin tekijä yksityisten osapuolten näkökulmasta on *rakennusoikeuden* määrä. Tämä on sinänsä kiinteä parametri, joka määrätään asemakaavassa joko kerrosalana tai rakennustehokkuuslukuna. Toisena tekijänä nousi esiin *pysäköintiratkaisu*, jolla koettiin niin ikään olevan merkittävä vaikutus hankkeen toteutettavuuteen. Sekä kunnan että hankekehityksen puolelta todettiin, että pysäköinti muodostuu usein kriittiseksi tekijäksi suunnitteluvaiheessa⁶²; se voi jopa kaataa hankkeen, mikäli yhteisymmärrystä ei saavuteta. Tämä ei sinänsä ole yllättävää, kun huomioidaan pysäköinnin kustannukset (ks. Hurmeranta, 2013). Pysäköinti kytkeytyy toisaalta myös laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen sekä teknologiseen kehitykseen, sikäli kun kaavoituksessa ratkotaan erilaisten yhteiskäytökonseptien yms. soveltamismahdollisuuksia ja yleisesti autoilun muutosta. Pysäköinnin lisäksi kustannuksiin vaikuttavat useat kiinteistö- ja rakennustekniset sekä ympäristön ja prosessin määrittämät tekijät (kuva 19). Joustavuudella viitataan usein näihin ei-tehokkuuteen liittyviin seikkoihin, joihin kaavamääräyksillä voidaan merkittävässä määrin vaikuttaa. Asiantuntijahaastattelussa tuli esille lukuisia muitakin hankkeen kannattavuuteen vaikuttavia tekijöitä, joihin kaivattiin joustavuutta (kuva 19).

⁶² Pysäköinnin toteutustapa voi varmistua vasta prosessin edetessä, kun selvityksiä laajennetaan. On siten selvää, että hankekaavoituksessa selvitysten suhde toteutusratkaisuun on hyvin merkityksellinen.

Tonttikohtaiset tekijät
<ul style="list-style-type: none"> • Pysäköinti (mm. pysäköinnin mitoitus, toteutusmuoto, kunnossapito) • Pelastustiet (nostopaikat, palomuurit) • Huolto (jätehuolto, ajo) • Tekniikka (sähkö, lämpö, viemäri) • Jalankulku, leikkialueet ja piharakennukset • Toteutusmuodot (asumisen muoto ja huoneistokoko) • Asuntojen suuntaus ja muoto • Rakennusalojen koko • Runkosyvyys ja -pituus • Tontti- (ja yhtiöjako) • Rakennukset tekniset seikat ja niiden tarkkuus (läpikulut, sisäänvedot, kaaret, porrastukset, runkosyvyys, lasitukset, julkisivumateriaalit, kattomuodot, värit...) • Kellaritilat (tarve)
Ympäristön määrittämät tekijät
<ul style="list-style-type: none"> • Alueelliset vaatimukset (liikenneverkko, viheralueiden jatkuvuus, palveluverkko) • Maaperän ominaisuudet, pohjaolosuhteet, pintavedet, portaat ja luiskat, tukimuurit • Suunnittelualan / tontin koko • Luonnonolosuhteet (puusto yms.) • Melunsuojaustarve (asuntojen suuntaus, rakenteelliset ratkaisut)
Prosessitekijät
<ul style="list-style-type: none"> • Vaiheittainen rakentaminen, rakentamisen kokonaisaika ja toteutusjärjestys • Kunnallistekniikan toteutusaikataulu (liittymät) • Prosessin edellyttämät selvitykset

Kuva 19. Toteutuskustannuksiin vaikuttavia tekijöitä.

Tutkituissa hankkeissa ratkaisujen kehittymiseen on myös vaikuttanut hankekehittäjän puolelta senioriasumisen konsepti, joka on osaltaan keventänyt pysäköintimitoitusta ja antanut sitä kautta joustovaraa suunnitelmiin. Kuten autoilunkin osalta, on tällä selvä liitoskohta väestökehitykseen ja edelleen yksityisen toimijan kykyyn arvioida tavoitteita myös julkisen toimijan näkökulmasta. Mikäli yksityisellä toimijalla on esittää konsepteja, joissa huomioidaan myös kunnan strateginen tavoitetilä ja laajempi yhteiskunnallinen muutos, lienee tavoitteilla mahdollisuudet päätyä suunnitelmiin saakka. Argumentoinnin apuna on lisäksi hyödynnetty markkinaselvityksiä, jotka ovat tukeneet tavoiteltua kokonaisratkaisua. Markkinoinnin rooli ei ole erityisen vahva kaavavaiheessa, vaikka markkinointiosaaminen lienee eduksi niin hankeorganisaation sisäisesti kuin ulkoisestikin – myös asukkaiden ja käyttäjien suuntaan tapahtuvissa kontakteissa.

Kaavoituksen näkökulmassa korostui yleisten edellytysten merkitys, mutta ymmärrettävistä syistä tavoitteiden implementointi hankkeeseen on hankalampaa kuin yksityisellä toimijalla, jolla on selkeä ”taloudellinen yhtälö”. Kirjallisuusosassa tuotiin esiin yleisen edun määrittämisen vaikeus nykyisessä monitoimijaisessa kaupunkisuunnittelussa. Tutkimuksen perusteella erilaisten strategisten linjausten saattaminen konkreettisiksi ratkaisuuksi ei ole yksinkertaista, kun asemakaavaa laaditaan voimakkaammin yksityisten intressien ohjaamana, hankevetoisesti. Ongelmaa kuvastaa Vantaan hankkeen osalta maankäyttömaksuperusteiden muutoksen vaikutus rakennusoikeuden määrään. Tutkimusaineiston perusteella rakentamisen volyymi oli kaavoituksen näkökulmasta jo lähtökohtaisesti ylimitoitettua ja tämä volyymi kasvoi edelleen maankäyttömaksujen muutoksen myötä.

Kun tätä skenaariota tarkastellaan lainsäädännön perustavoitteiden valossa, voitaneen todeta, että kunta oikeastaan heikensi kaavaprosessin lain hengen mukaista toteutumista nostamalla maankäyttökustannuksia ja sen jälkeen sallimalla rakennusoikeuden korottamisen siten, että hanke ei muodostuisi maanomistajalle taloudellisesti epäedulliseksi. Tällainen kausaliteetti ei liene ollut tarkoituksenmukainen kummallekaan osapuolelle. Taustalla oli kuitenkin ongelmallinen tilanne, jossa maaomistajilla oli taloudellinen ahdinko ja kaavoituksen tuli ratkaista sen suhde muihin ohjaaviin tekijöihin. Tämä kuvastaa hyvin asemakaavoituksen monimutkaisuutta ja kunnan heterogeenisyyttä, mutta myös tilanne- ja kontekstisidonnaisuutta.

On selvää, että kunta voi monopoliasemansa turvin muodostaa prosessin käynnistyttyäkin vahvan antiteesin tai tarvittaessa vaikkapa syrjäyttää teesin. Toisaalta jälkimmäistä ei tutkituissa hankkeissa ilmennytäkään (mikäli muutosta maankäyttökorvauksissa ei tällaiseksi tulkita). Tämä johtaisi hankekehittäjävetoisessa kaavoituksessa suunnitteluresurssien menetykseen ja prosessin pysähtymiseen, sikäli kun julkinen taho on riippuvainen yksityisistä resursseista. Julkisorganisaatiolta edellytettävä yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen nousi esiin aineistossa; kunnan vastuulla on huolehtia siitä, että maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti. Toisaalta lain reflektiivisyys mahdollistaa tulkinnan, minkä takia lopputulosta saattaa olla vaikea ennakoida. Sen lisäksi, että kunta ei itsessään ole homogeeninen toimija (kaavoitus, maankäyttö, rakennusvalvonta), ovat hankkeet lähtökohdiltaan erilaisia, mikä lisää kompleksisuutta entisestään ja korostaa mm. paikallistuntemuksen roolia. Hankkeen taloudellinen kannattavuus sen sijaan on selkeästi määritettävissä, minkä takia näitä kahta elementtiä on hyvin vaikea punnita keskenään. Aineiston perusteella voidaan kuitenkin tehdä päätelmä, jonka mukaan suunnittelualueen maanomistustilanne vaikuttaa olennaisesti yksityisten kehitystressien painottumiseen maankäytön suunnittelussa. Turun ja osittain myös Espoon hankkeessa kunta omisti osan suunnittelualueesta, mikä liitti asemakaavaprosessiin myös maaomaisuuden hallinnan ja kehittämisen aspektin. Tätä kautta hankekehittäjän tavoitteilla oli arvolähtökohdiltaan yhtenevä julkinen osapuoli, jolla oli myös Turun tapauksessa hyvin vahva ohjaava rooli asemakaavavaiheessa. Kirjallisuuskatsauksessa muodostettiin kuva managerialistisesta julkishallinnosta; toteutuuko tämä erityisesti silloin, kun suunniteltavaan alueeseen kohdistuu myös tällaisia julkiseen maaomaisuuteen liittyviä kehityksellisiä intressejä, joita toteutetaan yksityisen sektorin resursseja hyödyntämällä?

Tavoitteiden läpinäkyvyys ja selkeys

Varsinaisen hankeorganisaation ulkopuolella tapahtuva päätöksenteko korostaa prosessin dualistista luonnetta. Kunnan sisäisesti tehdyt päätökset välittyvät hankeorganisaatiolle vaihtelevasti. Erityisen ongelmalliseksi tämä käytäntö muodostuu, kun suunnittelua on viety jo verraten pitkälle aiempien reunaehtoien puitteissa. Suunnitelmat asettuvat tällöin uuteen valoon ja niitä aletaan arvioida uudelleen suhteessa hankkeen kannattavuuteen. Aineistossa korostui siten ohjausvälineiden ja prosessin välinen kytkentä. Erityisesti tämä korostuu, mikäli strateginen ohjaus on luonteeltaan implisiittistä (kuten luonnosvaiheen

aineisto). Vantaan⁶³ tapauksessa korostuivat erilaiset näkemykset tavoitteesta sekä epävarmuus kaupungin tahtotilasta strategisten ohjausvälineiden soveltamisen osalta. Tähän asetelmaan voidaan liittää myös institutionaalisen epäselvyyden näkökulma. Epäselvyys kunnan tavoitteista lisää yksityisen toimijan riskiä ja luo epäluottamusta hallinnollista prosessia kohtaan. Riski on tässä suhteessa merkittävä, sikäli kun olennainen, yllättävä muutos esimerkiksi maankäyttömaksuissa voi viedä hankkeelta taloudellisen pohjan. Yleisesti epävarmuus tavoitteista heikentää hankekaavoituksen ennakoitavuutta ja saattaa lisätä prosessin kestoa, kumuloituen pahimmillaan negatiivisten kerrannaisvaikutusten kierteen (mm. avainhenkilöiden vaihtuminen). Tämä voi edelleen johtaa hankkeen pitkittymiseen mahdollistaen siten uusia, ei-toivottuja ilmiöitä. Lähtötilanteesta tulisikin kaavakohtaisten reunaehtojen ohella olla varmuus myös strategisen tason tavoitteista ja niiden vaikutuksesta prosessiin.

Luottamuksen merkitys

Aineiston perusteella luottamus on merkittävä tekijä julkis-yksityisessä hankekaavoituksessa. Luottamuksen korostuminen liitettiin yhteistyön alkuvaiheeseen, jossa sillä koettiin olevan suurin vaikutus. Kunnan ja hankekehityksen sekä maaomistajan välisen luottamuksen koettiin perustuvan toimijoiden aiempiin kokemuksiin, joten luottamus on siten historiaan perustuvaa. Aiempien onnistumisten kautta toimijat kokivat, että osapuolen toiminta on oletetusti luotettavaa. Tämä liitettiin myös kyvykkyyksiin, mikä osaltaan kuvastaa luottamuksen ja toimijoiden ammattiosaamisen välistä suhdetta. Luottamuksen osalta tunnistettiin myös institutionaalisten rakenteiden merkitys ja vaikutus yhteistyöhön. Tällöin esiin nousee instituutioiden välinen luottamus ja eräänlainen ennako-oletus toimijan oletetusta käyttäytymisestä prosessin osapuolena. Taustalla vaikuttaa siten eräänlainen premissi, joka perustuu yleisesti kaavoittajien ja ”gryndereiden” rooleihin maankäytön suunnittelun käytännöissä. Nähdäkseni tämä ilmentää myös institutionaalisen epäselvyyden läsnäoloa; ei voida täysin varmistaa tai olla vakuuttuneita, että ”kulisseyksissä” ei tapahdu mitään odottamatonta. Kirjallisuuskatsauksessa nousi esiin myös kansalaisyhteiskunnan ja (hanke)kaavoituksen välinen luottamuspula. Luottamuksen rakentaminen ja sen ylläpito voidaan siten tunnistaa erääksi hankekaavoitusprosessin tekijäksi, kuten myös aiempi tutkimus on osoittanut (ks. Pokkinen, 2017).

Asiakkuuden ja asiakasarvon määrittäminen

Asiakaslähtöisyyden korostuminen julkisorganisaatioiden toiminnassa ilmentää kirjallisuuskatsauksen perusteella hallintokulttuurin muutosta; sitä kautta siirrytään perinteisen juridispainotteisen ohjauksen piiristä kohti managerialista hallintaa. Asiaksnäkökulma tunnistettiin olennaiseksi teemaksi prosessijohtamisen metodiikkaa sovellettaessa ja se liitettiin myös evolutiiviseen prosessimalliin kilpailutekijänä, joka korostaa ympäristön ja

⁶³ Vantaan hankkeen osalta tulee korostaa, että kyseessä on ollut merkittävään, laajemman kaupunkialueen muutosvaiheeseen ajoittunut asemakaavaprosessi. Tulokset ovat siten kärjistettyä, mutta tuovat esiin strategisen suunnittelun kytkökset operatiiviseen suunnittelu-yhteistyöhön.

prosessin suhdetta. Asiakasnäkökulma on kuitenkin nähdäkseni verraten hankalasti tuotavissa konkreettisen tason julkis-yksityiseen suunnitteluun (Mäkynen, 2007), vaikkakin sitä useissa tutkimuksissa korostetaan (mm. Väyrynen, 2010; Majamaa, 2008; Antti-roiko, 2010). Kun maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön perustavoitteeseen kytketään tämä prosessijohtamisen keskeisin elementti, eli asiakastarve- ja tyytyväisyys, muodostuu ristiriita. Ristiriita syntyy siitä, että maankäytön suunnittelun ydinprosessin asiakasta ei voida määrittää geneerisesti, koska asiakasta ei ole olemassa sellaisena subjektina, jota prosessijohtamisen logiikka edellyttäisi. Määrittelyn taso on liian karkea ilmentääkseen prosessijohtamisen perusmantraa, jossa ”lähdetään ja päädytään asiakkaaseen”. Maankäytön suunnittelussa lopullinen alueen käyttäjä rinnastuu yleensä alueen käyttäjäasukkaaseen, joka voidaan nähdä asemakaavaprosessinkin asiakkaana (Väyrynen & Smeds, 2009). Kaavoituksen kontekstissa tämä ilmentää osaltaan maankäyttö- ja rakennuslain yhdenvertaisuutta ja demokratiaa painottavia yleistavoitteita, jotka ovat – sinänsä lain reflektiivisen luonteen vuoksi ja muutenkin, melko vaihtelevasti konkretisoituvia sekä vaikeasti mitattavia tavoitteita. Alueen käyttäjäasukas ei ole kaavoitusprosessin välitön asiakas, vaan näitä tarpeita välittyy prosessiin kunnan ja hankekehityksenkin kautta. Hankekehityksessä ja asuntotuotannossa asiakasorientaatio korostuu kuitenkin erityisen voimakkaana; prosessin lopussa on tuleva asukas, jolle tuotetta varta vasten kehitetään. Asiakaslähtöisyys nähdään käytännössä liiketoiminnan elinehtona (Laamanen, 2002) ja se korostuu myös tämän tutkimuksen hankekehittäjää edustavassa toimijassa, jonka brändi on rakennettu juurikin asiakaslähtöisesti profiloiden. Toisaalta, tulevaa asukasta voi edustaa myös maanomistaja, mikäli suunnittelun alueen omistaa taloyhtiö, kuten tutkituissa tapauksissa. Edelleen, hankekehitys on yrityksenä vastuussa siihen sijoittaneille osakkeenomistajille, mikä sekin muodostaa eräänlaisen välillisen asiakassuhteen. Nähdäkseni asiakastyytyväisyys on monikerroksellinen käsite; suunnittelujärjestelmä ja käytäntö määrittävät asiakkaan jo itsessään epämääräisesti taloudellis-juridisena objektina, joka yhtäältä tarvitsee hyvää elinympäristöä ja toisaalta taas vaikkapa maksaa korvauksia kunnallistekniikan toteuttamisesta.

Tutkimuksen aineiston perusteella prosessin aikana tapahtuvat muutokset vaikuttavat eri osapuoliin eri tavoin. Niin aikataululliset tavoitteet kuin kustannuksia muuttavat tekijät ovat usein kriittisiä yksityisille osapuolille, ei niinkään kunnille. Maanomistaja ja hankekehitystä tämä koskee lähinnä taloudellisten riskien myötä, alueen käyttäjiä taas turha kiirehtiminen saattaa närkästyttää kaavavalituksiin saakka. Tutkituissa hankkeissa korostui päätoimijoiden välinen vuorovaikutus, joten voidaan esittää, että asiakassuhteita vallitsi lähinnä kunnan, hankekehittäjän, suunnittelukonsultin sekä maanomistajan välillä. Käyttäjäasukkaat eivät liene samalla lähtöviivalla kunnan tai hankkeen kanssa ja on selvää, että asukkailta saapuvat syötteet eivät voi saavuttaa vastaavaa vaikuttavuuden tasoa, kuin hankkeen pääosapuolien syötteet. Näin ollen ei oikeastaan voida puhua koko prosessin kattavasta ”dialektiikasta”, vaan prosessi jää kehittymään vain kunnan ja yksityisen toimijan välisen vuorovaikutuksen varaan. Kaavavalituksen myötä tilanne muuttuu ja lienee nykykäytäntöjä kuvaavaa, jos todetaan että duaalikumppanuuksissa on tässä suhteessa kyse valitusten välttämisestä, kuntalaisten osallistamisen sijaan. Aineiston perusteella voidaan kuitenkin esittää, että nykykäytännöissä asukkaisiin suuntautuvaa asiakassuhdetta voidaan

parhaiten ylläpitää huolehtimalla riittävästä käsittelyajasta, toiminnan avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä sekä tuottamalla vaihtoehtoisia suunnitelmia käyttäjien arvioitavaksi.

Kansalaisosallistumisen roolia ja sidosryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristönsä suunnitteluun ei voida kuitenkaan sivuuttaa. Aivan kuten tieteellinen keskustelu on osoittanut, myös tutkituissa tapauksissa ilmenee viitteitä siitä, että kansalaisosallistumisen toteutuminen ei ole nykykäytännössä hankekaavoituksenkaan vahvuus⁶⁴. OAS-vaiheessa saadut mielipiteet saattavat vaikuttaa kaavan sisältöön, mutta tutkitussa hankkeessa kyse on ollut lähinnä teknisistä ja viranomaisohjaukseen liittyvistä seikoista, jotka ovat lopulta vaikuttaneet kaavassa tehtyyn suunnitteluratkaisuun. Aiemman tutkimuksen perusteella (mm. Puustinen, 2006; Staffans, 2008) asukassidosryhmien mielipiteet ovat usein henkilökohtaisia, ympäristön koettuun laatuun liittyviä ja usein tunnepohjaisia kannanottoja. Tutkimuksen perusteella näiden ”toiveiden” eloonjäämisen ennuste ei ole kovin hyvä, kun prosessissa vaikuttavat muut ohjaavat tekijät ovat verraten vahvoja eikä oikeuskäytäntökään juuri päädy asukkaiden voitoksi. Kyse ei tutkituissa hankkeissa ole kuitenkaan siitä, etteikö sekä yksityinen että julkinen osapuoli tavoittelisi hyvää laatua, sen monissa eri ulottuvuuksissa. Myös osapuolten ja osallisten aikaperspektiivien erot ovat omiaan aiheuttamaan konflikteja. Maanomistajien ja kehittäjien tavoite lienee saada rakentamiskelpoista maata kaavaksi mahdollisimman nopeasti, mikä voi olla ristiriidassa alueen käyttäjien näkemysten ja kokemusten kanssa. Tutkimuksen perusteella yksityiset osapuolet kokevat alueen käyttäjiltä saadun palautteen tärkeäksi, mutta erityisiä osallistamiseen liittyviä keinoja ei juurikaan tunnisteta.

Työn teoriaosuudessa tuotiin esiin myös osallistumiseen liittyviä haasteita erityisesti kunnan tiedonkäsittelyn ja kokemusperäisen tiedon hyödyntämisen näkökulmasta. Lisäksi yhteistyömenettelyihin liitetään usein maankäytön suunnittelun legitimitietin ongelmia, kun suunnitteluratkaisuista neuvotellaan (ja sovitaan epävirallisesti) lakisääteisen prosessin ulkopuolella. Voisiko prosessorientoituneella lähestymistavalla tuoda prosessiin tätä kvalitatiivista dataa nykyistä tehokkaammin? Eräänä ratkaisuna voisi olla hankekehittäjän ”laatumittariston” kiinnittäminen laajemmin asemakaavaprosessiin, mikä mahdollistaisi osaltaan käyttäjäasukkaisiin liittyvän ”palautesyklin”. Tätä kautta voisi olla mahdollista tuoda todellisia käyttäjäkokemuksia mukaan kaavoitukseen sillä edellytyksellä, että hankekehittäjän laadunhallinta ulottuisi siis myös laajemmin alueen lähiympäristöön. Tällä hetkellä viranomaisprosessiin ei sisälly hankkeen jälkeistä asiakastytyväisyyden mittaristoa eikä prosessin suorituskykyä tältä osin juurikaan tutkita, kuten aiempikin tutkimus on osoittanut. Toisin sanoen käytäntöjä voitaisiin kehittää laajentamalla hankekehityksen fokusryhmää kattamaan myös alueen käyttäjät. Tällöin siirryttäisiin asumisen viitekehyksestä selkeämmin ”elämismaailmaan”, joka kytkeytyy maankäytön suunnitteluun asuminenäkökulmaa monipuolisemmin. Käytäntöä voisivat tukea varsin alkeellisetkin menettelyt, jossa

⁶⁴ On syytä korostaa, että tutkituissa hankkeissa ilmennyt vastustus on kohdistunut asiantuntijoiden yhdessä tekemiin ratkaisuihin. Espoon hankkeen osalta hankekehitys koki, että kunta viime kädessä päätti liikennelähtöisestä, johon vedoten kaavasta lopulta valittiin hallinto-oikeuteen. Toisaalta toinen, Vantaan tapaus, oletettiin päätyvän valitusprosessiin, mutta näin ei käynyt. Syyksi epäiltiin maanomistajien ongelmallista tilannetta (purkutuomion saanut asuinrakennus), mutta on myös esitetty, että yleinen mielipide Tikkurilassa on kehitysmönteinen (ks. Helsingin Sanomat).

heti hankkeen alkuvaiheessa punnitaan asiakkuutta ja määritellään tapauskohtaisesti ne reunachdot, joiden puitteissa prosessin asiakkaat saavat toivottua lisäarvoa. Haasteeksi muodostuu todellisen asiakastarpeen määrittäminen vasta prosessissa, tapauskohtaisesti, mikä lienee tällaisen kompleksisen ja dynaamisenkin prosessin luonteelle ominaista. Prosessiin voisi kuitenkin tuoda asiakastyytyvää ilmentäviä palautteita, joita on kerätty aiemmista hankkeista.

Markkinointiosaaminen hankekaavoituksessa

Lienee perusteltua esittää, että markkinoinnilla on edellytyksiä ymmärtää asiakasta parhaiten; tämä on eräs hankekehittäjän erityiskyvykkyyksistä. On toisaalta melko selvää, että yksityisomistuksessa olevien maa-alueiden kehittämiseen kohdistuva brändäys ei kuulu kunnan tehtäväkenttään, vaikkakin kunnan intressinä on luoda imagoa laajemmille aluekokonaisuuksille. Nykykäytännöissä panostaminen oikea-aikaiseen tiedottamiseen ja kohteen suunnitteluperiaatteiden julkisuuteen lienee kaavoituksen legitimitetin kannalta tarkoituksenmukaista toimintaa. Hankekehittäjän arvoketjussa kohteen markkinoinnilla on kuitenkin keskeinen rooli, mikä ei tutkimustulosten perusteella välity asemakaavavaiheeseen. Kohteen markkinointianalyysi voi käynnistyä jo asemakaavaprosessin aikana, kuten Vantaan tapauksessa ilmeni. Tämä kohteen tunnettavuuden ja imagon kehittäminen voisi olla enemmän esillä⁶⁵ suunnittelussa erityisesti tilanteissa, joissa on odotettavissa konflikteja sidosryhmien ja suunnittelun välillä. Tulosten perusteella tätä konfliktialttiutta voidaan ennakoida jossain määrin kaavoittajan asiantuntijuuden avulla, joskin indikaattorina toimivat myös eri vaiheissa kerätyt kannanotot. Myös tässä suhteessa kunnan ja hankekehityksen toimintojen monipuolisempi kytkeminen yhteen on nähtävissä lisäarvoa tuottavana tavoitteena.

7 Johtopäätökset

Tässä työssä hankekaavoitusta lähestyttiin painottaen prosessijohtamisen näkökulmaa sekä yleisemmin prosessiajattelun metodikkaa. Tutkimusongelma muodostettiin seuraavien kysymysten avulla: Mitä hankekaavoitus on ja minkälaisista käytännöistä se pääpiirteissään muodostuu? Mitä hankekaavoituksen käytäntöihin liittyviä hyviä käytäntöjä ja kehityskohtia prosessinäkökulman avulla voidaan tunnistaa?

Hankekaavoituksen yleispiirteet

Hankekaavoitusta voidaan pitää kokonaisuutena perinteistä kuntavetoista asemakaavoitusta tehokkaampana ja tarkoituksenmukaisempana tapana tuottaa kysyntää vastaavia

⁶⁵ Turun aluekehityshankkeessa hankekehitys ohjasi alueen markkinointia omana prosessinaan, joskin se koettiin positiivisena tekijänä myös kunnan puolelta. Vastaavasti Espoon hankkeessa kaavoitustoimi toivoi yksityisen markkinointiosaamisen vahvempaa liitosta kaavoitukseen.

asuntoja markkinoille. Prosessissa eri toimijat toteuttavat omia strategioitaan, mutta tulosten perusteella prosesseissa tavoitellaan muuntautumiskykyisiä suunnitelmia, joissa huomioidaan niin hyvän elinympäristön kuin asuntomarkkinataloudenkin edellytyksiä. Yhteistyöllä voidaan löytää useita synteesihyötyjä toimintojen rajapinnoilta, yhdistämällä asiantuntijoiden kyvykkyyksiä ja tuottamalla tätä kautta osapuolille lisäarvoa. Maanomistajan näkökulmasta hankekehityksen kiinnittäminen mukaan tuottaa arvoa erityisesti maaomaisuuden optimaalisena kehityksenä, jonka taustalla on tavoitteiden vahva argumentaatiotaito. Hankekehittäjän ajantasainen osaaminen ja yhteistyökyvykkyys näyttelevät siten tärkeää roolia niin kunnan kuin maaomistajankin suuntaan. Hankekehitys luo kunnan ja maanomistajan välille ”tulkin”, joka ideaalitulanteessa hallitsee riittävästi sekä kaavoituksen että rakennuttamisen pelikentät. Kunnan ja hankkeen yhteistyössä prosessuaalisia hyötyjä haetaan toimintojen rajapinnoilta, rikastaen asemakaavavaiheen sisältöä rakennussuunnittelulla ja lisäksi sitä kautta prosessin sujuvuutta myös lupamenettelyssä. Tutkimus antaa viitteitä siitä, että yksityinen suunnitteluosaaminen tuo maankäytön suunnitteluun innovaatioita ja uusia ideoita erityisesti pysäköinnin osalta.

Hankkeiden prosessuaalisesta samankaltaisuudesta huolimatta suunnittelukäytännöissä on havaittavissa selkeitä eroja. Merkittävimmän eron tutkituissa hankkeissa muodosti resurssit, joita voidaan allokoida ja osoittaa eri tehtäviin hyvinkin eri tavoin ja laajuisesti. Hankkeen koko ei ole tässä rajoittavana tekijänä, vaan yksityinen hankekehittäjä ja hankkeeseen kiinnitetyt muut yksityiset toimijat voivat vastata asemakaavavaiheen toiminnoista hyvinkin laaja-alaisesti myös pienissä hankkeissa. Tutkimuksen perusteella kaavoitus voi siirtää vastuuta yksityiselle toimijalle laaja-alaisesti, mikä keventää kaavoituksen toiminnallista roolia ja vapauttaa kunnan resursseja. Resurssien tarjoaminen voi osaltaan johtaa jopa kaavoituksen nopeampaan käynnistymiseen. On hyvin selvää, että yksityisen ja julkisen toiminnan rajat ovat hälventyneet maankäytön suunnittelussa ja vastuuta siirretään melko vahvasti yksityisille toimijoille. Yhteistoiminnan taustalla voidaan kuitenkin havaita perinteisen johtamismallin oikeusperiaatteellinen ohjausvaikutus, vaikkakin hankekehittäjällä on tutkimuksen perusteella merkittävä rooli niin asemakaavavaiheen ratkaisujen muodostumisessa kuin toimintojen ohjaamisessakin. Toiminnan taustalla havaittiin osapuolten välisen dynamiikan ja erityisesti luottamuksen merkitys, joka lähtökohtaisesti mahdollistaa yksityisen hankekehityksen laaja-alaisen osallistumisen kaavoitusprosessiin. Merkittävimmät tekijät kohdistuvat yhteistyön alkuvaiheeseen, jossa tavoitteita esitellään perusteluineen. Argumentointia ilmenee myös prosessin edetessä, mutta keskeiset ratkaisut vaikuttaisivat ajoittuvan yhteistyön alkuvaiheisiin.

Tutkittujen tapausten perusteella voidaan esittää, että hankekaavoitus on usein hankekehittäjävetoisista maankäytön suunnittelua, jota rajoittavat eräät oikeusperiaatteelliset, maankäytön suunnittelujärjestelmään pohjautuvat tekijät. Tutkimus antaa kuitenkin viitteitä maaomistuksen vaikutuksesta kunnan toteuttamaan ohjaukseen. Siten maanomistus myös osaltaan määrittää hankeorganisaation rakenteita ja valtasuhteita. Yksityiselle maalle suunniteltaessa kunnan ohjauksessa korostuvat maankäyttö- ja rakennuslain oikeusperiaatteelliset tavoitteet. Yhteisomistuksessa olevan suunnittelualueen tapauksessa asemakaavavaiheen yhteistyö näyttäytyy markkinavetoisempana kehittämisenä. Maanomistus voi

osaltaan kytkeä toimijat vahvemmin yhteen ja tukea yhteisen tavoitteen löytämistä. Näin myös prosessin omistajuus on selkeämmin määriteltävissä muutoin heterogeenisenä kokonaisuutena näyttäytyvässä julkisen maankäytön suunnittelun ja kehittämisen kokonaisuudessa, josta hankekehityksen voi olla vaikea tunnistaa selkeää johtajuutta tai kehittämisen vastaparia.

Prosessin luonteesta

Kirjallisuuskatsaus antoi viitteitä, että liiketoimintaprosessien kehittämismetodeja sovelletaan myös kuntaorganisaatioissa. Kunnat ovat omaksuneet prosessien kehittämisen osaksi jatkuvaa toimintaa, mikä osaltaan kuvastaa hallintokulttuurin muutosta. Tämä hallintokulttuurin muutos ilmenee monella tapaa myös maankäytön suunnittelun kentällä. Nähdäkseni perinteinen byrokraattis-rationaalinen johtamismalli on kuitenkin edelleen elinvoimainen (mm. Virtanen & Stenvall, 2010). Se ilmenee toimintana, johon liittyy vahvasti oikeudenmukaisuuden, laillisuuden, luotettavuuden sekä puolueettomuuden periaatteita. Myös aiempien tutkimusten perusteella julkishallinnon toimialoilla, kuten kaupunkisuunnittelussa, on edelleen tunnistettavissa voimakas ohjeistuksen, valvonnan ja lain tulkinnan toimintakulttuuri (mm. Hakkola, 2007). Tämänkin tutkimuksen perusteella kaavoitusviranomaisella on erityisen vahva rooli kaavaprosessissa johtuen kunnan kaavoitusmonopolista, mutta kunnan oman maaomaisuuden kehittämistarve muuttaa asetelmaa kuten edellä esitettiin.

Kirjallisuuskatsauksen ja työn tulosten perusteella hankekaavoitusprosessi on monimutkainen kokonaisuus, jossa ilmenee piirteitä kaikista Van de Venin & Poolen (1995) esittämistä muutosmalleista. Periaatetasolla kyse on vahvasti päämäärän ohjaamasta prosessista, eli siinä voidaan havaita tietty teleologisen ideaalin läsnäolo. Tavoitteen ja siitä saavutetun yhteisymmärryksen merkitys korostuu hyvin vahvana tuloksissa. Käytännön tasolla hankekaavoituksen luonnetta voidaan kuitenkin luonnehtia myös dikotomisiksi, koska on selvää, että prosessi ilmenee pluraalissa, monitoimijaisessa (Van de Ven & Poole, 1995) markkina- ja demokratialähtöisten intressien ohjaamassa ympäristössä. Kirjallisuuskatsauksen ja tulosten perusteella periaatteet lähenevät kuitenkin nykyisenkaltaisessa managerialismiin nojautuvassa julkisohjauksessa. Kyse on pohjimmiltaan markkinaperusteisten ja oikeusperiaatteellisten reunaehtojen yhteensovittamisesta, jota erityisesti yhteinen maanomistus tulosten perusteella edesauttaa. Toisaalta prosessi kytkeytyy vahvasti ”ko-vaan taustaan” (Kurunmäki, 2005), erityisesti lainsäädännön määrittämiin prosessuaalisiin vaatimuksiin. Kyse on siten sisäisten ja ulkoisten muutostekijöiden istuttamisesta ennalta määrättyä elinkaarta noudattavan prosessin logiikkaan. Nähdäkseni hankekaavoituksen perusproblematiikka muodostuu asetelmasta, jossa kuntavetoinen suunnittelujärjestelmä nojaa elinkaariajatteluun, kun hankekehitysvetoinen käytäntö sen sijaan tavoittelee teleologista, tavoitelähtöistä kehitysmallia. Hallinnon muutoksen myötä sen sijaan tavoitellaan asiakaslähtöisyyttä, joka määrittyy hyvin monikerroksisena konstruktiona nykykäytännöissä.

Realismia on kuitenkin dialektinen vuorovaikutus, joka lähestymistapana tuntuisi tarjoavan loogisen instrumentin julkisen ja yksityisen harjoittamille yhteistyöhankkeille. Se voisi

johtaa onnistuneeseen lopputulokseen myös lähtökohdiltaan hankalissa hankkeissa. Dialektinen asetelma ja ”aito kumppanuus” vaikuttavat olevan teoreettisesti toisensa poissulkevia, riippuen jo kumppanuuden määrittelystäkin. Dialektiikassa on lähtökohtaisesti aina kyse jonkinasteisesta vastakkaisasettelusta, joka toimii prosessin ja sen toimintojen käynnistäjänä, moottorina ja ylläpitäjänä (Van de Ven & Poole, 1995). Prosessissa on siten vähintään kaksi ensisijaisesti omaa etuaan ajavaa toimijaa, vaikkakin on selvää, että käynnistymisvaiheen ”läpäissyt” hanke on oletusarvoisesti todettu kehityskelpoiseksi myös kunnan kannalta. Nähdäkseni kyseessä on ennen kaikkea yhteistyössä toteutuva prosessi, ei niinkään kahden (tai useamman) yhdenvertaisen kumppanin muodostamasta ”organismista”. Merkittäväksi yhteistyötä tukevaksi piirteeksi tunnistettiin maanomistus, joka osaltaan kytkee osapuolten arvomaailmat vahvemmin yhteen. Tällöin voidaan puhua yhteisestä intressistä kunnan ja yksityisen toimijan välillä. Eräänlaista teleologista⁶⁶ kehitystä siis lähennytään, kun yhteisymmärrys on periaatetasolla saavutettu eikä siihen vaikuteta enää prosessin ulkopuolelta. Voidaanko yhteismaanomistus siten tulkita ”aidon kumppanuuden” edellytykseksi?

Hyviä käytäntöjä ja havaittuja kehityskohtia

Tulosten perusteella tutkituissa hankkeissa on sovellettu useitakin hyviä toimintatapoja, toisaalta osa tuloksista viittaisi siihen, että suunnittelukäytännöt ja -järjestelmä eivät aina muodosta selkeää kokonaisuutta hankekaavoituksessa. On perusteltua esittää, että uusille, nykyistä kehittyneimmille menettelyille on tarvetta. Erityisesti tulisi keskittyä siihen, miten toimijoiden osaamista voidaan nykyistä tehokkaammin jakaa, jotta se tukisi myös viranomaisprosessia nykyistä monipuolisemmin. Ulkoisen toimijan kytkeytyminen kaavaproessiin ei tutkituissa hankkeissa mahdollistanut vastaavaa dynamiikkaa, joka toteutunee kuntavetoisessa maankäytön suunnittelussa. Tässä korostuu myös tiedon ja tietojärjestelmien yhteensopivuus, jota kehittämällä voidaan poistaa päällekkäisiäkin suoritteita. Tiedon laadulla ja jakamisella on merkittävä rooli yhteistyöhankkeissa; hyvä käytäntö on panostaa tiedon oikea-aikaisuuteen, laatuun sekä tiedon jakamista tukeviin järjestelmäratkaisuihin (kuten aineistopankkeihin) myös pienimuotoisissa hankkeissa.

Yhteistyötä ja prosessia voidaan tukea erityisesti myös panostamalla yhteistyön alkuvaiheeseen riittävän resursoinnin avulla. Alkuvaiheen tavoitekeskustelut ja niiden myötä saavutettu yhteisymmärrys suunnittelun periaatteista muodostavat keskeisen tekijän onnistuneen prosessin taustalla. Tätä edesauttavat intressien ja osapuolten toimintaedellytysten kannalta kriittisten reunaehto- ja avoin esittäminen, suunnittelua ohjaavien oikeusperiaatteellisten ja markkinaehtoisten tekijöiden tunnistaminen yhteistyössä sekä luottamuksellinen ilmapiiri. Yhteistyöstä, periaatetason tavoitteista, aikataulusta sekä kustannusten määrittämisestä laadittu kirjallinen sopimus vahvistaa osapuolten sitoutumista prosessiin.

⁶⁶ Teleologinen lähestymistapa ei kuitenkaan liene tehokas erityisen laajoissa aluekehityshankkeissa, joihin teknologinen murros ja muut muuttuvat ympäristötekijät vaikuttavat. Tällöin evolutiivinen näkökulma voisi tarjota toimivan työkalupaletin muutoksen analysointiin. Tämä jää ymmärrettävistä syistä tämän tutkimuksen ulkopuolelle, mutta tarjoaa kiinnostavan näkökulman aluekehitykseen.

Kokousmenettelyjen osalta on hyvä korostaa selkeitä käytäntöjä ja prosessin tilanteen järjestelmällistä seuranta osana yhteistyökokouksia.

Yleiseksi haasteiksi tunnistettiin myös vaikeus yhteisen tavoitteen määrittämisessä, minkä taustalla vaikuttaa eri osapuolten arvojen yhteismitattomuus. Tässä ei voida osoittaa sormella yhtä osapuolta, vaan kyseessä on sinänsä hyvin perusteltujen, kaavoituksellisten ja maankäytön kehittämisen argumenttien erilaisuudesta. ”Neuvottelukortteja” ja mahdollisuuksia joustavuuteen on kuitenkin useita, kuten tuloksista käy ilmi. Eri osapuolten kannalta tärkeiden oikeusperiaatteellisten ja markkinaehtoisten reunaehtojen määrittäminen luo suunnitteluyhteistyölle selkeät raamit. Näitä periaatetason reunaehdoja tulisi valvoa ja arvioida koko prosessin ajan. Tätä voidaan tukea kirjallisilla sopimusmenettelyillä, selkeällä vastuuserittelulla ja kokouskäytännöillä, sekä oikea-aikaisella tiedon jakamisella. Eräitä prosessijohtamisen keskiössä olevia teemoja ovat asiakasarvo ja -tyytyväisyys; voisiko näitä instrumentteja hyödyntää nykyistä monipuolisemmin, esimerkiksi määrittelemällä asiakasta (arvoa) yhteisesti kunnan ja hankekehityksen yhteistyössä?

Hankekaavuprosessin kytkeytyminen ”käyttäjäasiakkaan” prosessiin ei ole nykykäytännöissä selvä. Tätä näkökulmaa ei juurikaan tuoda esiin käytännöissä. Tutkimuksen perusteella kansalaisten osallistaminen on hankekaavoituksen nykykäytännössä lähinnä prosessimuodollisuus, jolla ei ole merkittävää vaikutusta prosessin lopputulokseen. Kansalaisosallistumisen haasteita voidaan pyrkiä ratkomaan erityisesti avoimilla toimintatavoilla, tuomalla julki hankkeen lähtökohtia ja osapuolten tavoitteita. Tutkimuksessa nousi esiin eri toimijoiden aikaperspektiivien erilaisuus ja sen myötä hankkeen konfliktialtius, kun prosessia viedään mahdollisimman nopeasti läpi. Mikäli ajoitus olisi synkronissa myös käyttäjäasiakkaan prosessin kanssa, eli aika- ja muitakin tavoitteita rakennettaisiin myös kansalaistasolta lähtien, saattaisi prosessi olla paremmin ennakoitavissa. Voisikohan tämän tiivistää siirtymiseksi asumiskeskeisestä hankekaavoituksesta kohti elämiskeskeistä toimintamallia? Tämänlaista imagon rakentamista voisi tukea hankekehittäjän markkinointiosaamisella, jota ei nykykäytännöissä juurikaan hyödynnetä maankäytön suunnittelussa. Esiin nousi toiveita yksityisen resurssien laajemmastakin hyödyntämisestä juurikin markkinoinnin ja hankkeen tunnettavuuden lisäämisen apuna. Tästä olisi varmasti hyötyä hankkeen tunnettavuuden osalta, mutta myös suunnittelun tavoitteiden perustelemisessa sidosryhmien ja käyttäjäasukkaiden suuntaan.

8 Pohdinta

Van de Venin & Poolen (1995) muutosta kuvaavien mekanismien sekä yleisemmin prosessijohtamisen metodien avulla on mahdollista tuottaa tietoa niin ydin- kuin osaprosessienkin toiminnasta, luonteesta ja keskeisistä kehityskohdista. Työssä valittu lähestymistapa sekä asetetut tutkimuskysymykset antoivat melko monipuolisen näkökulman asetettuun tutkimusongelmaan. Tässä suhteessa on hyvä nostaa esiin tutkimuksen rajaus, joka olisi voinut olla suppeampi; tämä olisi tarjonnut mahdollisuuden perehtyä yksityiskohtaisemmin johonkin valittuun aihepiiriin. Toisaalta työn tarkoitus on ollut tuottaa

yleiskuvaus hankekaavoituksesta ja sen kehityskohdista, joten valittu holistinen lähestymistapa on tässä mielessä perusteltu.

Aiempi tieteellinen keskustelu on käsitellyt hyvinkin monipuolisesti julkisen ja yksityisen osapuolen välisiä suhteita maankäytön suunnittelun kontekstissa (ks. luku 1.4). Kyse on usein prosessijohtamisen kriteeristöä ilmentävistä näkökulmista ja havainnoista, joskin prosessinäkökulmaa ei usein esitetä teoreettisena ”työkaluna” tutkimusongelman ratkaisemisessa. Nähdäkseni kumppanuuskaavoituksen tutkimuskentällä nostetaan usein esiin asiakassuhteiden, resurssien, palautemekanismien, tavoitenäkökulmien (intressien), ohjausvälineiden sekä toimijoiden välisten rajapintojen erityispiirteitä ja merkityksiä, nostamatta esiin prosessikehitystä varsinaisena teoreettisena lähestymistapana. Prosessinäkökulma tarjoaa hyvän ja sinänsä yksinkertaisen instrumentin tämänkin aihepiirin tutkimukselle, kokoamalla parhaimmillaan yhteen muutoin toisistaan erillisiä näkökulmia. Kuten työn alussa todettiin, on prosessinäkökulma usein enemmänkin työkalupakki kuin yksi rajattu lähestymistapa erinäisiin tutkimusongelmiin.

Prosesseihin perehtyvän tutkijan työtä varmasti helpottaa, mikäli tutkittu toimintaympäristö on jo entuudestaan tuttu. Ulkoinen tarkkailija ei nähdäkseni voi myöskään saavuttaa vastaavaa ymmärrystä kuin tutkija, joka osallistuu itse prosessiin tai seuraa sitä sen tapahtumahetkellä. Tällöin tutkija ei myöskään tuota historiatietoa, ainakaan samassa mittakaavassa, kuin pidemmälle menneisyyteen ulottuvassa tutkimuksessa. Tämän työn tutkimuskohteena olleet hankekaavoitusprosessit lienevät kuitenkin verrattavissa nykyhetkeen sellaisenaan, osittain myös syystä että lainsäädäntötyö ei ole toistaiseksi juurikaan muuttanut prosessien toimintaympäristöä.

Tutkimuksessa keskityttiin vain yhden hankekehittäjän toteuttamiin hankkeisiin, joten tutkimus kuvaa ensisijaisesti kyseisen toimijan suhdetta maankäytön suunnittelun julkiseen prosessiin. Aiempi tutkimus on myös osoittanut Espoon ja Vantaan kaupunkisuunnittelun olleen historiallisesti hyvin rakennuttajalähtöistä, johtuen pääasiassa yksityisen maanomistuksen määrästä ja sotien jälkisestä nopeasti kasvusta. Tutkimuskohteiden julkisorganisaatiot lienevät siis jossain määrin samankaltaisia eikä tutkimus ehkä tuo esiin merkittävää varianssia näiden kuntien prosessin suhteen. Asetelmaa tasaa tässä suhteessa Turun historiallisesti pidempi, kuntavetoinen kaavoitusperinne. Toisaalta tutkimuksessa ei tavoiteltu merkittävää yleistettävyyttä, vaan ensisijainen tavoite on ollut selvittää työn tilaajan toiminnan suhdetta kunnan prosessiin. Tähän kolmen, ominaisuuksiltaan erilaisen, hankkeen analysointi tarjosi verraten hyvän pohjan. Tutkimustulosten ja kirjallisuuskatsauksen vertailu (ks. luku 3.1) osoittaa tutkittujen prosessien vastaavan melko hyvin hankekehityksen yleisiä käytäntöjä. Tämä voi parantaa tulosten yleistettävyyttä kattamaan hankekehitysvetoista maankäytön suunnittelua tämän tutkimuksen toimijoita laajemminkin. Työssä ei käytetty tarkoituksellisesti vertailevaa tutkimusotetta. Sen sijaan kohteiden vertailua ilmeni esiin nostettujen teemojen kautta; kunkin aihepiirin alta nostettiin esiin hankkeiden erityispiirteitä ja havaintoja, jotka olivat osittain yhteneviä tai edustivat vain tietyn hankkeen erityispiirteitä.

9 Lähteet

- Anttiroiko, A.-V. 2010.** *Hallintainnovaatiot. Hallintateorettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen.* Tampereen yliopisto, alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisu 33/2010. Saatavissa: http://www.uta.fi/jkk/sente/english/index/hallintainnovaatiot_hallintateorettinen.pdf [Viitattu 2.6.2018]
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. 2010.** *Agonism and Institutional Ambiguity: Ideas on Democracy and the Role of Participation in the Development of Planning Theory and Practice - the Case of Finland.* Planning Theory 9(4):333–350. Saatavissa: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1473095210373684>. [Viitattu 14.6.2018]
- Edelman, H. 2007.** *Yhteisten lähtökohtien löytäminen toimintamallina.* Teoksessa: Ahlava, A. & Edelman, H. (toim.). *Urban design management. Opas käytäntöön.* Design Concepts and Management of Built Environment -tutkimushanke. S. 80–84. Saatavissa: <http://www.decomb.net/download.htm>. [Viitattu 20.5.2018]
- Ekroos, A. & Katajamäki, H. & Kinnunen, H. & Lehtovuori, P. & Staffans, A. 2018.** *Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen.* Ympäristöministeriön raportteja 7/2018. Helsinki. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4784-5>. [Viitattu 14.4.2018]
- Eriksson, P. & Koistinen, K. 2005.** *Monenlainen tapaustutkimus.* Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 4/2005. 49 s.
- Espoon kaupunki. 2014a.** *Tuomarila II asemakaavan muutoksen selostus.* Asianumero 2701/10.02.02/2012. Saatavissa: https://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen_ja_ymparisto/Kaavoitus/Asemakaava/Asemakaavoituskohteet/VanhaEspoo/Tuomarila_II_611202. [Viitattu 10.5.2018].
- Espoon kaupunki. 2014b.** *Tuomarila II osallistumis ja arviointisuunnitelma.* Asianumero 2701/10.02.02/2012. Saatavissa: https://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen_ja_ymparisto/Kaavoitus/Asemakaava/Asemakaavoituskohteet/VanhaEspoo/Tuomarila_II_611202. [Viitattu 10.5.2018]
- Espoon kaupunki. 2015a.** *Kannanotot ja muistutukset asemakaavasta Tuomarila II.* Asianumero 2704/10.02.02/2012. Vain sisäiseen käyttöön. [Viitattu 25.5.2018]
- Hajer, M. 2003.** *Policy without polity? Policy analysis and the institutional void.* Policy Sciences. Vol. 36. S. 175–195. Saatavissa: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1024834510939>. [Viitattu 15.5.2018]
- Hakari, K. 2013.** *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnon uudisten kolmas aalto?* Tutkimus Tampereen toimintamallista. Väitöskirja, Tampereen yliopisto. Saatavissa: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/94535>. [Viitattu 20.8.2018]
- Hakkola, E. 2007.** *Kunta yhteistyökumppanina – kunnan suunnittelumonopolin merkitys.* Teoksessa: Ahlava, A. & Edelman, H. (toim.). *Urban design management. Opas käytäntöön.* Design Concepts and Management of Built Environment -tutkimushanke. S. 222–224. Saatavissa: <http://www.decomb.net/download.htm>. [Viitattu 20.5.2018]

Hannus, J. 1993. *Prosessijohtaminen. Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky.* Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 368 s.

Hurmeranta, M. 2013. *Kaavoihin kangistuneet. Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tebottomuuteen.* Helsinki: Taloustieto Oy. 54 s. Saatavissa: <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2013/05/Kaavoihin-kangistuneet.pdf>. [Viitattu 2.9.2018]

Jama, T., & Lehtovuori, P. & Rajaniemi, J. & Siikonen, M. & Mäntynen, J. & Rantanen, A. & Joutsiniemi, A. & Koskela, K. & Kärkinen, T. & Saarikoski, P. & Saarniaho, K. 2018. *Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen.* Ympäristöministeriön raportteja 4/2018. Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160505/YMra_4_2018.pdf. [Viitattu 2.9.2018]

Jarva, A. & Mättö, M. 2018. *Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus – tilaisuus moniääniseen yhteiskunnalliseen keskusteluun.* Yhdyskuntasuunnittelu 2018. vol. 56(2). Saatavissa: <http://www.yss.fi/journal/keskustellaan-maankaytto-ja-rakennuslaista>. [Viitattu 2.9.2018]

Jauhainen, Jussi S. & Niemenmaa, V. 2006. *Alueellinen suunnittelu.* Tampere: Vastapaino. 292 s.

Junnonen, J.-M. & Kankainen, J. 2017. *Rakennuttaminen.* Vaasa: Rakennustieto Oy. 126 s.

Jääskeläinen, L. & Syrjänen, O. 2010. *Maankäyttö ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja.* 3. painos. Helsinki: Rakennustieto. 927 s.

Kasso, M. 2014. *Asunto- ja kiinteistöasakkeen kauppa ja omistaminen.* 2. painos. Helsinki: Talentum Oy. 530 s.

Kuntaliitto. 2018. *Yhdyskunnat ja maankäyttö.* Verkkosivusto. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/yhdyskunnat-ja-ymparisto/yhdyskunnat-ja-maankaytto>. [Viitattu 15.10.2018].

Kuntaliitto. 2008. *Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan.* Helsinki. 47 s. Saatavissa: http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=272. [Viitattu 10.5.2018]

Kurunmäki, K. 2005. *Partnerships in Urban Planning. "Development Area" in National and Local Contexts in Finland, Germany and Britain.* Väitöskirja. Tampere University of Technology. 286 s.

Laamanen, K. & Tinnilä, M. 2009. *Prosessijohtamisen käsitteet: Terms and concepts in business process management.* Helsinki: Teknologiainfo Teknova. 156 s.

Laamanen, K. 2002. *Johda liiketoimintaa prosessien verkkona – ideasta käytäntöön.* 2. painos. Helsinki: Suomen Laatu keskus Oy. 300 s.

Laine, M. & Bamberg, J. & Jokinen, P. 2007. *Tapaustutkimuksen taito.* Helsinki: Gaudeamus. 300 s.

Laine, M. & Peltonen, L. 2007. *Ikkuna muutokseen.* Teoksessa: Laine, M. & Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim). 2007. *Tapaustutkimuksen taito.* Helsinki: Gaudeamus. S. 93–110.

Lecklin, O. 2006. *Laatu yrityksen menestystekijänä*. 5. painos. Helsinki: Talentum. 408 s.

Loikkanen, H. A. 2013. *Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki: Edita Prima Oy. 60 s. Saatavissa: https://vatt.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kaupunkialueiden-maankaytto-ja-taloudellinen-kehitys-maapolitiikan-vaikutuksista-tuottavuuteen-seka-tyo-ja-asuntomarkkinoiden-toimivuuteen. [Viitattu 1.2.2019]

Luukkonen, I. & Mykkänen, J. & Itälä, T. & Savolainen, S. & Tamminen, M. 2012. *Toiminnan ja prosessien mallintaminen: Tasot, näkökulmat ja esimerkit*. Itä-Suomen yliopisto ja Aalto-yliopisto. Saatavissa: https://www.researchgate.net/publication/257528716_Toiminnan_ja_prosessien_mallintaminen_Tasot_nakokulmat_ja_esimerkit. [Viitattu 5.5.2018]

Majamaa, W. 2008. *The 4th P – People – in urban development based on Public-Private-Partnerships*. Väitöskirja. TKK Department of Structural Engineering and Building Technology. Helsinki University of Technology. 82 s. Saatavissa: <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/4559>. [Viitattu 20.5.2018]

Malmsten, A. 2007. *Rajaaminen*. Teoksessa: Laine, M. & Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim). 2007. *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus. S. 57–73.

Mäkinen, E. 2000. *Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto*. Tampereen yliopisto. Finn publishers. Tampere. 474 s.

Mäkynen, T. 2007. *Arvoa kenelle? ”Asiakkaan” ymmärtäminen*. Teoksessa: Ahlava, A. & Edelman, H. (toim.). *Urban design management. Opas käytäntöön*. Design Concepts and Management of Built Environment -tutkimushanke. S. 69–71. Saatavissa: <http://www.decomb.net/download.htm>. [Viitattu 20.5.2018]

Mäkynen, T. 2007. *Arvonluontia yhdyskuntasuunnittelun ja kiinteistökehityksen välimaastossa*. Teoksessa: Ahlava, A. & Edelman, H. (toim.). *Urban design management. Opas käytäntöön*. Design Concepts and Management of Built Environment -tutkimushanke. S. 44–45. Saatavissa: <http://www.decomb.net/download.htm>. [Viitattu 22.8.2018]

Mäntysalo, R. & Jarenko, K. 2012. *Strategisen maankäytön suunnittelun legitimaation haaste maankäyttö- ja rakennuslailla*. Teoksessa: Airaksinen, M. & Hentilä, H.-L. & Jauhainen, Jussi S. & Mäntysalo, R. & Jarenko, K., & Määttä, T. & Pentti, M. & Similä, J. & Staffans, A. 2012. *Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen*. Ympäristöministeriö 4/2012. Helsinki. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41343>. [Viitattu 1.6.2018]

Mäntysalo, R. & Nyman, K. 2001. *Kaavoitus – suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Oulun yliopisto, Arkkitehtuurin osasto. Julkaisu A 30. 92 s. Saatavissa: <http://jultika.oulu.fi/files/isbn9514265629.pdf>. [Viitattu 20.6.2018]

Mäntysalo, R. & Roininen, J. 2009. *Kuinka alueellista muutosta hallitaan – Parhaat keinot ja käytännöt*. Teknillinen korkeakoulu. Espoo. Saatavissa: <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/85>. [Viitattu 15.8.2018]

Mäntysalo, R. & Saglie I.-L. 2010. *Private Influence Preceding Public Involvement: Strategies for Legitimizing Preliminary Partnership Arrangements in Urban Housing Planning in Norway and Finland*. Planning Theory and Practice. Vol. 11(3). S. 317–338. Saatavissa:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649357.2010.500123?journalCode=rptp20>. [Viitattu 15.8.2018]

Peltola, T. 2007. *Empirian ja teorian vuoropuhelu*. Teoksessa: Laine, M. & Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim). 2007. *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus. S. 111–129.

Pettigrew, A. M. 1997. *What Is a Processual Analysis?* Scandinavia Journal of Management. Vol. 13 (4). S. 337–358. Saatavissa: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0956522197000201>. [Viitattu 15.3.2018]

Pokkinen, P.-S. 2017. *Kunnan ja yksityisen hankekehittäjän kumppanuus asemakaavavaiheessa –Tapaus Härmälänranta Tampereella*. Diplomityö. Aalto-yliopisto, Arkkitehtuurin laitos. 212 s. Saatavissa: <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/29476>. [Viitattu 1.4.2018]

Prusi, T. 2013. *Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa*. Väitöskirja. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. 540 s. Saatavissa: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/68195>. [Viitattu 1.4.2018]

Puustinen, S. & Mäntysalo, R. & Jarenko, K. 2017. *Yleisen edun moninaiset tulkinnat: Jäsennystä yhdyskuntasuunnittelijoiden käsitysten analysointiin*. Yhdyskuntasuunnittelu 55(4). S. 29–46. Saatavissa: <http://www.yss.fi/journal/yleisen-edun-moninaiset-tulkinnat-jasennysta-yhdyskuntasuunnittelijoiden-kasitysten-analysointiin>. [Viitattu 1.5.2018]

Puustinen, S. & Mäntysalo, R. & Karppi, I. 2016. *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016. 131 s. Saatavissa: <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=8701>. [Viitattu 1.7.2018]

Puustinen, S. 2008. *Konfliktien hallinta ja kaavoittajien uusi valtuutus*. Yhdyskuntasuunnittelu. Vol. 46(3). S. 35–55. Saatavissa: http://www.yss.fi/yks2008_3puustinen.pdf. [Viitattu 1.6.2018]

Rakennustieto Oy. 2013. *Rakennussuunnittelun tehtäväluettelo*. Saatavissa: https://www.rakli.fi/media/rakennuttaminen/rak_case-p-e4iv-e4koti.pdf. [Viitattu 1.5.2018]

Rinkinen, K. & Kinnunen, J. 2017. *Asemakaavoituksen muutokset Suomen kasvuseuduilla. Kaavojen määrän, keston ja kaavoilla tuotetun kerrosalan vertailu vuosina 2004-2005 ja 2014-2015*. Ympäristöministeriön raportteja 20/2017. 64 s. Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80531>. [Viitattu 13.5.2018]

Roberts, D. J. & Siemiatycki, M. 2015. *Fostering meaningful partnerships in public-private partnerships: innovations in partnership design and process management to create value*. Government and Policy 2015, vol. 33, S. 780–793. Saatavissa: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/c12250>. [Viitattu 6.5.2018]

Rouvinen, A. 2012. *Asiakaslähtöinen hankekehitys ja suunnittelu*. Aalto Pro -tutkielma. 39 s. Saatavissa: <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/10264?locale-attribute=fi>. [Viitattu 1.8.2018]

Rummler, G. A. Brache, A. P. 1991. *Managing the White Space*. The Magazine of Human Resources Development Training. Vol. 28. s. 55–70. Saatavissa:

<http://performancedesignlab.com/wp-content/uploads/2012/04/43.-Managing-The-White-Space.pdf>. [Viitattu 1.4.2018]

Rönkkö, P. & Rynänen, A. & Sallinen, S. 2007. *Kunnan tehtävät*. Teoksessa: Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Antti; Karhu, Veikko; Rynänen, Aimo & Siitonen, Pentti. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino. S. 55–66. Saatavissa: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/65390>. [Viitattu 1.4.2018]

Sager, T. 2011. *Neo-liberal Urban Planning Policies: a literature survey 1990-2010*. Progress in Planning. Vol. 76(4). Norwegian University of Science and Technology. Department of Civil and Transport Engineering. Norway: Elsevier. S. 147–199. Saatavissa: https://www.researchgate.net/publication/251565637_Neo-liberal_urban_planning_policies_A_literature_survey_1990-2010. [Viitattu 1.7.2018]

Santaola, M. & Laine, M. & Leino, H. 2016. ”Joku palikka siitä puuttuu” – Luottamuksen rakentuminen täydennysrakentamisen suunnittelussa. Yhdyskuntasuunnittelun seura. Vol. 54 (1). Saatavissa: <http://www.yss.fi/journal/joku-palikka-siita-puuttuu-luottamuksen-rakentuminen-taydennysrakentamisen-suunnittelussa>. [Viitattu 1.9.2018]

Sotara, M. 2004. *Muutoksen viides ulottuvuus. Evolutionaarinen tutkimusote ja yhteisevoluutio aluekehityksen tutkimuksessa*. Teoksessa: Sotara, M. & Kosonen, K.-J. 2004. *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö: Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*. Tampere University Press. S. 283–312.

Soudunsaari, L. 2016. *Vuorovaikutteinen alueiden käytön suunnittelu. Suunnittelukäytäntöjen arki pohjoissuomalaisissa kunnissa*. Väitöstyö. Oulun yliopisto. 272 s. Saatavissa: <http://julika.oulu.fi/files/isbn9789526212944.pdf>. [Viitattu 1.7.2018]

Staffans, A. & Väyrynen, E. & Huisko, S. & Melama, S. 2009. *Kumppanuus*. Teoksessa: Staffans, Aija & Väyrynen, Erja. *Oppiva kaupunkisuunnittelu*. Arkkitehtuurin julkaisuja 2009/98. S. 150–193.

Ståhle, P. & Grönroos, M. 1999. *Knowledge Management – Tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä*. Helsinki. WSOY. 218 s.

Ståhle, P. & Kyläheiko, K. & Sandström, J. & Virkkunen, V. 2002. *Epävarmuus hallintaan – Yrityksen uudistumiskyky ja vaihtoehdot*. Helsinki, WSOY. 238 s.

Turun kaupunki. 2013a. *Kirstinpuiston asemakaavamuutoksen osallistumis- ja arviointisuunnitelma 12.9.2013*. Saatavissa: http://ympto.turku.fi/ympakaavi/sivut/Kaavoitus/sivut/Asemakaavoitus/sivut/kuvien_naytto.php3?Diario=1022&kuva_n_nimi=OAS_pdf&kuva_typpi=OAS_typpi&taulukon_nimi=oas_pdf&tunniste=Tunniste. [Viitattu 15.8.2018]

Turun kaupunki. 2013a. *Kirstinpuiston asemakaavamuutoksen luonnosvaiheen selostus 6.2.2017*. Diaarinumero 1285-2013. Saatavissa: http://ympto.turku.fi/ympakaavi/sivut/Kaavoitus/sivut/Asemakaavoitus/sivut/kuvien_naytto.php3?Diario=1285-2013&kuva_n_nimi=Ykl_selostus_pdf&kuva_typpi=Ykl_selostus_pdf_typpi&taulukon_nimi=ykl_luonnos&tunniste=Di21. [Viitattu 15.8.2018]

Valtonen, E. & Falkenbach, H. & Viitanen, K. 2017. *Development-led Planning Practices in a Plan-led Planning System: Empirical Evidence From Finland*. European Planning Studies.

Vol. 25(6). S. 1053 – 1075. Saatavissa: <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1301885>. [Viitattu 20.6.2018]

Van de Ven, A. H. & Poole, M. S. 1995. *Explaining Development and Change in Organizations*. Academy of Management Review. Vol. 20(3). S. 510–540. Saatavissa: https://www.researchgate.net/publication/238227991_Explaining_Development_and_Change_in_Organizations. [Viitattu 16.6.2018]

Vantaan kaupunki. 2015a. *Kultarikontien asemakaavan muutoksen selostus 16.3.2015*. Saatavissa: https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/108902_kaupsu_002147_selostus.pdf. [Viitattu 1.4.2018]

Vantaan kaupunki. 2015b. *Kultarikontien asemakaavan muutoksen osallistumis- ja arviointisuunnitelma 7.5.2012*. Saatavissa: https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/108903_kaupsu_002147_oas.pdf. [Viitattu 20.6.2018]

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. *Julkinen johtaminen*. Helsinki, Tietosanoma. 287 s.

Väyrynen, E. & Smeds, R. 2009. *Yhteinen Prosessi*. Teoksessa: Staffans, A. & Väyrynen, E. 2009. *Oppiva kaupunkisuunnittelu*. Arkkitehtuurin julkaisuja 2009/98. S. 120–145.

Väyrynen, E. 2010. *Towards an Innovative Process of Networked Development For a New Urban Area. Four Theoretical Approaches*. Väitöstyö. Aalto-yliopisto. Arkkitehtuurin laitos. 322 s. Saatavissa: <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/4792>. [Viitattu 1.4.2018]

Ympäristöministeriö. 2018. *Vaikutusten arviointi kaavoituksessa*. Verkkosivusto. Saatavissa: https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Kaavoituksen_eteneminen/Vaikutusten_arviointi_kaavoituksessa. [Viitattu 1.10.2018]

Kokousmuistiot ja päätökset

Espoon kaupunki. 2014c. Lähtötilannekokous 7.5.2014. Vain sisäiseen käyttöön.

Espoon kaupunki. 2014d. Kaavoituskokous 22.5.2014. Vain sisäiseen käyttöön.

Espoon kaupunki. 2014e. Kaavoituskokous 25.6.2014. Vain sisäiseen käyttöön.

Espoon kaupunki. 2014f. Kaavoituskokous 11.11.2014. Vain sisäiseen käyttöön.

Espoon kaupunki. 2014g. Kaavoituskokous 19.12.2014. Vain sisäiseen käyttöön.

Helsingin hallinto-oikeus. 2016. Päätös (asemakaavaa koskevan valituksen hylkäys). Päätös 16/0409/5. Diaarinumero 04660/15/4103.

Turun kaupunki. 2015a. Projektiryhmän kokous 29.9.2015. Vain sisäiseen käyttöön.

Turun kaupunki. 2015b. Projektiryhmän kokous 5.11.2015. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2012a. Suunnittelukokous 3.4.2012. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2012b. Suunnittelukokous 24.4.2012. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2012c. Suunnittelukokous 19.6.2012. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2012d. Suunnittelukokous 26.9.2012. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2013a. Kunnan sisäinen kokous 4.1.2013. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2013b. Suunnittelukokous 1.2.2013. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2013c. Suunnittelukokous 26.2.2013. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2013d. Kunnan sisäinen kokous 1.3.2013. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2013e. Suunnittelukokous 4.3.2013. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2013f. Suunnittelukokous 19.4.2013. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2013g. Suunnittelukokous 7.6.2013. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2014a. Suunnittelukokous 7.10.2014. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2014b. Suunnittelukokous 28.10.2014. Vain sisäiseen käyttöön.

Sopimukset

Espoon kaupunki. 2015b. Maankäytösopimus. Asianumero 2704/10.02.03/2012. Vain sisäiseen käyttöön.

Espoon kaupunki. 2015c. Maankäytösopimus. Asianumero 2704/10.02.03/2012. Vain sisäiseen käyttöön.

Turun kaupunki. 2013c. Yhteistyösopimus. Luonnos 22.5.2015. Vain sisäiseen käyttöön.

Vantaan kaupunki. 2015c. Kunnallistekniikan rakentamissopimus. Asianumero: 2373/10.00.01.05/2015. Vain sisäiseen käyttöön. [Viitattu 12.8.2018]

Liite 1: Haastattelurunko

Alustus ja taustatiedot

1. Millä eri tavoin kunnan ja yksityisen sektorin väliset yhteistyömenettelyt asemakaavoituksessa ovat sinulle entuudestaan tuttuja?
2. Mikä on tai oli roolisi hankkeessa ja milloin aloitit / lopetit työskentelyn hankkeen parissa (milloin sait tiedon)?

Yhteistyö ja vuorovaikutus asemakaavaprosessin aikana

3. Miten yhteistyö sai alkunsa ja mistä aloite hankkeelle tuli?
4. Keitä olivat hankkeen eri osapuolet ja mitkä olivat heidän roolinsa (vastuut ja työnjako)?
5. Kuka kaavahanketta johti (vetovastuu) ja miten ohjaus toteutui kaavoitusprosessin aikana (ja sen jälkeen)?
6. Mitä yhteistyöllä tavoiteltiin (kunta\hankekehitys\konsultti)?
7. Minkälaisia sopimuksia osapuolten välille laadittiin? Kuvailisitko hieman niiden laadintaprosessia- ja vaihetta.
8. Miten ja missä vaiheissa vuorovaikutuksen merkitys erityisesti korostui hankkeen aikana (eri osapuolten välillä)?
9. Mitä yhteistyöllä saavutettiin / ei saavutettu (eri näkökulmat)? Perustele hieman, esimerkiksi:
 - a. Mitkä olivat keskeisimmät yhteistyöstä saadut hyödyt ja missä vaiheessa?
 - b. Mitkä olivat keskeisimmät yhteistyössä ilmenneet haasteet ja missä vaiheessa?
10. Miten hankeorganisaation ulkopuoliset osapuolet huomioitiin asemakaavan laadinnan aikana (mm. kansalaisosallistuminen)?
11. Mitkä ovat mielestäsi onnistuneen yhteistyön tärkeimmät edellytykset?

Suunnittelutavoitteet suhteessa asemakaavan laadintaan ja sisältöön

12. Missä vaiheessa ja kenen toimesta (osapuolten vaikutus) asemakaavan tavoitteet määriteltiin?
13. Mitkä tekijät vaikuttivat tavoitteisiin (kuten yleiskaava, visio)?
14. Miten tavoitteiden toteutumista ohjattiin ja valvottiin (esim. yhteistyöryhmä)?
15. Miten asemakaava mielestäsi vastaa asetettuja tavoitteita? Perustelisitko hieman.
16. (Miten rakennussuunnitelma vastaa lainvoimaista asemakaavaa?)
17. (Onko kaavasta poikettu rakennuslupavaiheessa (poikkeuslupan käsittely))?

Tiedon jakaminen ja resurssit asemakaavan laadinnan eri vaiheissa

18. Minkälaisia menettelyjä, työkaluja ja aineistoja tiedon jakamisen tukena käytettiin (ja kenen kanssa)?
19. Olivatko kaikki tarvittavat resurssit saatavilla ja käytössäne koko prosessin ajan (aika, osaaminen jne.)?
20. Miten avointa tiedon jakaminen eri toimijoiden välillä mielestäsi oli?
21. Oliko selvää, mitä sinulta tai organisaatioltasi odotettiin hankkeen aikana (tehtävät, resurssit yms.)?

Lopuksi

22. Minkälaisia kehitysalueita tunnistat organisaatiosi kaavoitus-/hankekehitysprosessissa?
23. Miten kunnan ja yksityisen hankekehittäjän yhteistyötä voisi mielestäsi tehostaa asemakaavavaiheessa?
24. Voisiko asemakaavoituksen ennakoitavuutta mielestäsi parantaa ja jos, niin miten?
25. Missä vaiheissa vuorovaikutusta tukevista menettelyistä hyödyttäisiin eniten?

Liite 2: Prosessikuvaus

